Die Einkommensteuer in England

Der hohen philosophischen Fakultät der Universität Leipzig zur Bewerbung um den philosophischen Doktorgrad eingereicht

von

Friedrich Harzendorf
aus Konstanz

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

Leipzig
Druck von J. B. Hirschfeld (August Pries)
1914

Angenommen von der II. Sektion auf Grund der Gutachten der Herren

Bücher und Brandenburg.

Leipzig, den 1. Juli 1913.

Der Procancellar.
Le Blanc.

Separatdruck von Ergänzungsheft 48 zur Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft.

Meinen Eltern

dankbar zugeeignet

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547001_0039

Inhaltsübersicht.

Seite

Einleitung 1

I. Teil. **Die Einkommensteuer in der englischen Finanzpolitik.**

1. Kapitel. Das englische Finanz- und Steuersystem des 18. Jahrhunderts.

§ 1. Die Entwicklung der englischen Finanzwirtschaft im 18. Jahrhundert 4

§ 2. Die Entwicklungstendenzen 10

2. Kapitel. Die erste Einkommensteuerperiode

§ 3. Der Übergang zur direkten Vermögens- und Einkommensbesteuerung 15

§ 4. Die Pittsche Einkommensteuer 21

§ 5. Die Geschichte der Einkommensteuer bis zum Jahre 1816 28

§ 6. Die finanzpolitische Wirkung der Einkommensteuer und ihr Charakter in der ersten Existenzperiode 33

§ 7 Die Beseitigung der Einkommensteuer 1816 38

3. Kapitel. Die Reform der indirekten Besteuerung.

§ 8. Reformmethoden bis 1836 42

§ 9. Das Reformproblem 45

§ 10. Die Peelsche Tarifreform von 1842 und die Wiedereinführung der Einkommensteuer 51

§ 11. Die Fortführung der Peelschen Tarifreformen bis 1851 . . . 62

§ 12. Das Problem der direkten Besteuerung 69

§ 13. Das System der Freihandelsfinanz. 82

4. Kapitel. Das moderne Steuersystem.

§ 14. Die Motive der neuen Entwicklung 93

§ 15. Die Entwicklung der direkten Besteuerung 100

§ 16. Der moderne Bedarf und die Lösung der Einkommensteuerfrage 110

§ 17. Das Zukunftsproblem 125

II. Teil. **Einkommensteuerorganisation und Einkommensteuerertrag.**

Überleitung: Die finanzpolitische Bedeutung der Einkommensteuerorganisation und des Ertrags 131

1. Kapitel. Die Einkommensentwicklung.

§ 1. Die Bestimmung der subjektiven und objektiven Steuerpflicht in der Pitt- und in der Peel-Steuer 134

Seite

§ 2. Die begriffliche Fortentwicklung der objektiven Steuerpflicht 148
§ 3. Die Bedeutung und die Ursachen der Einkommensentwicklung 154

2. Kapitel. Die Entwicklung der Einkommensteuerorganisation.
§ 4. Das Problem der Einkommensteuerreform 161
§ 5. Das Abatementsystem und die Deklaration des Gesamteinkommens 167
§ 6. Differentiation und Super-tax 176

3. Kapitel. Die Ertragsentwicklung.
§ 7. Die Faktoren der Ertragsbildung 182
§ 8. Die Einkommensverteilung 190
§ 9. Ergebnisse 194

Anhang. . . . . .
1. Quellen 197
2. Literaturverzeichnis 198
3. Übersicht über die englischen Finanzminister seit Pitt 201

Einleitung.

Eine vergleichende Betrachtung des englischen Finanz- und Steuerwesens der neuesten Zeit mit dem aus der Zeit, die der Einführung der Einkommensteuer in England unmittelbar vorausgeht, läßt eine Entwicklungsreihe erkennen, die sich in der Verschiedenheit der jeweils ausgeprägten finanzpolitischen Anschauung sowie in der Verschiedenheit der rein äußerlichen Struktur des Verhältnisses der Einnahmezweige unter sich und zum Gesamtbudget zeigt und die von einem geschichtlich gegebenen Ausgangspunkt ausgehend eine wesentliche Umbildung des ganzen Systems bedeutet. Es bedarf hier keiner ausführlichen Darlegung, daß diese Entwicklungsreihe, die innerhalb der Gesamtentwicklung eines großen Staatswesens verläuft, den allgemeinen Bedingungen dieser mit unterworfen ist, daß sie in ihrem Verlauf und in ihrem endlichen Ergebnis nur im Zusammenhang mit dieser begriffen und gewürdigt werden kann. Noch deutlicher wird die Einsicht, daß die ganz spezielle Entwicklung einer einzelnen Steuerart überhaupt nicht aus dem allgemeineren Zusammenhang herausgerissen werden kann, aus welchem sie erwachsen ist, von dem sie in jeder Phase ihrer Entwicklung bedingt wird, auf den sie aber vermöge der Tatsache ihrer Existenz selbst wieder bedingend zurückwirkt. Greifen wir dennoch in der analytischen Methode geschichtlicher Einzelbetrachtung einen gesonderten Zweig aus dem Gesamtverlauf einer umfassenden Entwicklungsreihe heraus, um deren Ausgangspunkt, Verlauf und schließliches Ergebnis festzustellen, so kann das eben nicht anders als unter steter Beachtung der Gesamtentwicklung erfolgen, wenn die Untersuchung zu mehr als einer chronologisch schematisierenden Fixierung des Entwicklungsverlaufes gelangen will.

Diese Notwendigkeit wird besonders deutlich, wenn im Rahmen einer finanzwissenschaftlichen Untersuchung eine ein-

zelne Steuer von einer so ausgeprägten Eigenart, wie sie der englischen Einkommensteuer zukommt, dargestellt werden soll. Die bedeutsame Rolle, welche die Steuer in der englischen Finanzgeschichte gespielt hat, und die stete Wechselwirkung ihrer finanzpolitischen Wirkungsweise und ihrer steuertechnischen Organisation lassen schon deshalb eine genaue Darstellung des finanzpolitischen Teils der Einkommensteuergeschichte nicht vermeiden. Da aber das Verständnis für die technische Gestaltung der Steuer nur durch ihre Einordnung in das umfassendere Ganze, die Finanzgeschichte, gewonnen werden kann, so mußte in der vorliegenden Arbeit die Darstellung der Politik der Darstellung des Mittels, dessen sich diese bediente, vorausgehen.

Die allgemeinere Grundlage, auf der sich die allmähliche Umwandlung des englischen Finanz- und Steuersystems im 19. Jahrhundert unter der Einwirkung eines bestimmt erkennbaren treibenden Moments (der Einkommensteuer) vollzieht, bietet die Gestaltung des Finanzwesens unter dem Ministerium William Pitts, die sich etwa bis zum Jahre 1798 als ein Produkt verschiedenartigster historischer Faktoren herausgebildet hat. Die am Schlusse dieses Jahres dem Parlament vorgelegte Einkommensteuer (income tax), stellt als das nun in die Entwicklung eintretende neue Moment dann den eigentlichen Ausgangspunkt dar. Dieser Versuch fand zwar im Jahre 1816 einen vorläufigen Abschluß, so daß die Zeit von 1816 bis 1842 (dem Termin der Wiedereinführung der Einkommensteuer durch Robert Peel) in ihrem finanzpolitischen Grundcharakter der Zeit vor 1799 wieder wesentlich analog erscheint, während somit der Umwandlungsprozeß, den wir eingangs festgestellt haben, erst unter der Einwirkung der Einkommensteuer von 1842 sichtbar zutage tritt. Die Tatsache jedoch, daß bedeutsame Versuche, selbst wenn sie gescheitert sind, in der Geschichte nie ganz verloren gehen, daß sich vielmehr von ihnen aus deutliche Nachwirkungen ableiten lassen, rechtfertigt die Verlegung des Ausgangspunktes der zu untersuchenden Entwicklung vom Jahre 1842 auf das Jahr 1799 durchaus. Die Geschichte der nächstfolgenden Zeit wird beherrscht durch das Problem der Tarifreform und die allmähliche Veränderung des Finanzsystems, in welchem der Einkommensteuer zunächst noch ganz die Bedeutung eines dem höheren Zweck untergeordneten Mittels zu-

kam. Mit dem Zweck, dem sie dienstbar gemacht wurde, änderte sich der finanzpolitische Charakter der Steuer, bis sie am Ende ihrer langen Entwicklungsgeschichte in dem Finanzsystem die Rolle einer selbständigen und grundlegenden Besteuerungsmethode erlangte. Nach diesem Gesichtspunkte vollzieht sich die Gliederung des finanzpolitischen Teils der Arbeit, an den sich der speziellere, nach den für die innere Entwicklung der Steuer charakteristischen Momenten geordnete zweite Teil der Arbeit anschließt. Beide Teile stehen aber nicht unabhängig neben- oder nacheinander, sondern bilden ihre wechselseitige Ergänzung und Erläuterung.

I. Teil.

Die Einkommensteuer in der englischen Finanzpolitik.

1. Kapitel.

Das englische Finanz- und Steuersystem des 18. Jahrhunderts.

§ 1.

Die Entwicklung der englischen Finanzwirtschaft im 18. Jahrhundert.

Die Feststellung der Grundlage, auf der sich und von der aus sich die zu untersuchende Parallelentwicklung der Einkommensteuer einerseits und der Umbildung des Finanzsystems andererseits vollzogen hat, ist schwer durchzuführen, denn diese Grundlage ist keine einheitliche unveränderliche Größe, sondern setzt sich selbst wieder aus zahlreichen Komponenten zusammen, die gesonderte Einzelentwicklungen darstellen. Wenn diese auch Glieder einer sie alle in sich begreifenden allgemeineren Reihe bedeuten und, nebeneinander herlaufend, auf ein gemeinsames Ziel sich richten, so kann dieses Ziel doch nicht als gemeinsamer Schnittpunkt der einzelnen Entwicklungslinien in jeden beliebigen Zeitpunkt verlegt werden. Besonderen Schwierigkeiten aber begegnet der Versuch, für einen gewissen Zeitpunkt eine einheitliche Grundlage zu finden, auf dem Boden finanzwissenschaftlicher Untersuchungen, wo der gesamte Tatsachenbestand in beständigem Fluß ist, und wo die einzelnen Erscheinungsreihen mit verschiedener Geschwindigkeit und oft auch in entgegengesetzter Richtung verlaufen. Wenn dies die Schwierigkeiten sind, die sich einer Charakterisierung der Finanzzustände in England vor dem Jahre 1799 entgegenstellen, so bietet uns doch wieder gerade für diese Zeit eine Tatsache einen festen, ziemlich günstigen Stützpunkt, von dem aus die gesuchte Grundlage leichter gefunden werden kann. Diese Tatsache bilden die

von William Pitt in der Zeit seines ersten Ministeriums etwa bis 1798 durchgeführten finanzpolitischen Maßnahmen, die sich unter folgenden Punkten zusammenfassen lassen:

1. Herstellung des finanziellen Gleichgewichts zwischen Ausgabe- und Einnahmebudget durch Beseitigung des chronisch gewordenen budget- und rechnungsmäßigen Defizits.

2. Ordnung der Schuldenpolitik.

3. Ordnung der Staatsausgaben.

4. Zoll- und Steuerreform und in Verbindung damit Ausbau des Steuersystems[1]).

Der Erfolg dieser Maßnahmen berührt uns hier nur insofern, als dadurch eine gewisse Ordnung in die frühere, fast unübersehbare Wirrnis der englischen Finanzwirtschaft gebracht wurde, die es ermöglicht, die Gesamttendenz des Systems zu erkennen. Die Grundlage der Finanzwirtschaft des Staates bildet im letzten Grunde die Ausgabenentwicklung, indem die Bedarfsdeckung sich notwendig an den gesteigerten Finanzbedarf anschließen muß. Dabei wird die Bedarfssteigerung wesentlich durch Faktoren verursacht, die von dem Willen der Finanzleitung unabhängig sind, so daß sie also nicht nach freiem Ermessen, etwa im Hinblick auf die in Aussicht stehenden Einnahmequellen, eingeschränkt werden kann. Dieser Umstand tritt in England im 18. Jahrhundert klar hervor, indem hier die Ursache der Bedarfssteigerung vor allem in den kostspieligen Kriegen liegt, die in diesem Jahrhundert zur Sicherung der politischen Vormachtstellung Englands gegen die damaligen kontinentalen Großmächte geführt wurden. So sind es denn auch namentlich die Ausgabeposten für Kriegszwecke, für Heer und Marine, die den ordentlichen Bedarf immer höher anschwellen ließen, während diesen gegenüber sich die Ausgaben für Verwaltungszwecke fast stabil hielten. Hier ist es nun überaus interessant zu sehen, wie die finanzpolitischen Maßnahmen, die eine der Bedarfssteigerung entsprechende Steigerung der Staatseinnahmen zu erreichen suchten, selbst wieder eine erhebliche Steigerung des jährlichen ordentlichen Bedarfs zur Folge hatten.

Einen bedeutsamen Wendepunkt in der Geschichte der Einnahmegewinnung in England bildet die große Revolution des 17. Jahrhunderts, die auch für die Finanzgeschichte den Ab-

---

1) S. Buxton, Finance. I, S. 2ff.

schluß des Mittelalters und den Beginn der modernen Zeit markiert. In ihr liegen die Anfänge für die hauptsächlichsten Einnahmezweige, die im Verlaufe des folgenden Jahrhunderts zur Ausbildung kamen, der Finanzzölle und der Verbrauchssteuern, wie auch der direkten Landsteuer und der Stempelsteuer. Aber auch ein anderer großer Zweig der Staatseinnahmen nimmt hier seinen Anfang, die Staatsschulden, die nach anfänglich schüchternem Gebrauch bald in ungeheurem Umfang zur Bedarfsdeckung verwendet wurden. Während man sich einerseits scheute, die direkte Vermögensbesteuerung umfassend auszubauen, andererseits aber die mit der langsamen Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft zusammenhängende Starrheit und geringe Beweglichkeit der indirekten Besteuerung dem durch die Kriege unverhältnismäßig gesteigerten Bedarf nicht entsprechen konnte, boten die Anleihen ein überaus bequemes Mittel dar, dringlich auftretende Finanzbedürfnisse zu befriedigen. Gleichzeitig fand man in der eben begründeten Bank von England eine einfache Handhabe, Anleihen rasch und sicher unterzubringen. So bewirkte jeder Krieg eine erhebliche Zunahme der englischen Staatsschuld; je mehr aber von dieser Einnahmequelle Gebrauch gemacht wurde, desto deutlicher trat die Konsequenz davon zutage in den steigenden Verzinsungssummen, die nunmehr alljährlich als ordentliche Ausgaben in das Budget eingestellt werden mußten und so ihrerseits die Steigerung des Bedarfs immer höher trieben. Sobald sich die Schuldenlast in dem raschen Anwachsen der zur Verzinsung erforderlichen Summen drückend bemerkbar machte, setzte natürlich auch die Schuldentilgungspolitik ein, die dem entstehenden Dilemma auszuweichen suchte. In dieser Hinsicht glaubte man durch die Errichtung eines Tilgungsfonds, des von Walpole 1716 errichteten „Sinking fund", dem ein Teil der ordentlichen Einnahmen zugewiesen wurde, eine automatische Reduktion der Staatsschuld erreichen zu können*). Es war aber wiederum nur eine Folge der unverhältnismäßigen Ausnutzung des Staatskredits, daß der Tilgungsfonds die ihm zugedachte Aufgabe einer Schulden-

*) Der Walpolesche Tilgungsfonds wurde aus einem bestimmten Teil der jährlichen dauernden Einnahmen gebildet, die aus den laufenden Gesamteinnahmen ausgeschieden und zur Verzinsung und zur Tilgung der aufgelaufenen Staatsschuld verwendet wurden. Die so festgelegten Beträge waren daher der Kontrolle des Parlaments entzogen.

tilgung wirksam nur durchzuführen vermochte, wenn er aus den ordentlichen Einnahmen mit wachsenden Beträgen verstärkt werden konnte, was ebenfalls nur möglich war, wenn die übrigen Einnahmezweige derart ausgebaut wurden, daß ihnen diese Beträge entnommen werden konnten. In dieser Hinsicht hat die englische Finanzpraxis zunächst einen Einnahmezweig zum Ausbau gebracht, für den sich in der älteren Finanzgeschichte ein Anknüpfungspunkt finden ließ: die von der englischen Merkantilpolitik eingeführten Ein- und Ausfuhrzölle. Diese verlieren ihren bisherigen, fast ausschließlichen Charakter als Schutzzölle, die nur der Förderung des heimischen Wirtschaftslebens dienten, und werden zu ausgesprochenen Finanzzöllen, als das Revolutionsparlament in seinem Kampf gegen das Königtum einer ergiebigen und hinreichend gesicherten Finanzquelle bedurfte. Und diese fand das Parlament, das London und die meisten der größeren Seehäfen beherrschte, eben in der Belastung der hier ein- und ausgeführten Waren durch Zölle (Custom duties)[2]).

Diesen Charakter bewahren die Zölle auch nach der Restauration des Königtums, indem sie vom Parlament unter der Bezeichnung „Old Subsidy" Karl II. auf die Dauer seiner Regierungszeit als Einnahmequelle bewilligt wurden. Die Zusammenfassung dieser Zölle in dem als „the Great Statute" bekannten Gesetz und die Festsetzung eines neuen, allerdings nach verschiedenen Grundsätzen normierten Tarifs bilden die Grundlage für die Weiterentwicklung der Zölle, die in den nächstfolgenden Jahrzehnten wesentlich in einer immer mehr Gegenstände des Verbrauchs erfassenden Ausbreitung lag. Die finanzielle Ergiebigkeit der Zölle war nicht übermäßig groß und die vielfachen, nach den verschiedenartigsten Grundsätzen durchgeführten teilweisen oder allgemeinen Erhöhungen hatten weniger eine Steigerung des Ertrags, als eine zunehmende Verwirrung des Systems zur Folge. Hierin hat William Pitt eine Reform durchgeführt, indem er 1787 alle bestehenden Zölle in dem sogenannten „Customs Consolidation Act" zusammenfaßte. Der Tarif, der etwa 1200 Artikel umfaßte, blieb trotz teilweiser Reformen in seinem Charakter unberührt. Seit dieser Konsolidierung erfahren die Zölle in den französischen Revolutions-

2) Dowell, History. II, S. 6.

kriegen eine mächtige Ausdehnung, so daß sie am Ende des Jahrhunderts im ordentlichen Einnahmebudget eine bedeutende Stellung einnehmen.

In finanzieller Hinsicht wurden die Zölle zunächst jedoch überflügelt durch die Entwicklung des anderen großen Einnahmezweiges, auf dem am Ende des 18. Jahrhunderts der indirekte Charakter des englischen Steuersystems wesentlich beruhte. Wenn die Zölle bei ihrer Umwandlung in Finanzzölle auf historische Tradition gegründet werden konnten, so stellen die 1643 nach holländischem Muster eingeführten indirekten Verbrauchsteuern (Excise duties) in England eine durchaus ungewohnte, der Tradition widersprechende Erscheinung dar, und wir begreifen so den heftigen Widerstand, den die Bevölkerung fast ein Jahrhundert lang ihnen entgegengesetzt hat. Die „Inland duties", mit welcher Bezeichnung man die Verbrauchsteuern von den Zöllen unterschied, wurden nach der Restauration in dem Umfange beibehalten, den sie während der Revolution durch Ausbreitung auf fast alle Gegenstände des täglichen Verbrauchs angenommen hatten. Nur die schwer drückende Besteuerung der notwendigsten Lebensmittel, wie Fleisch und Brot, wurde aufgegeben. Die weitere Entwicklung der „Excise duties" fällt zusammen mit einer Ausdehnung der Steuer auf bisher steuerfreie Verbrauchsobjekte und mit den immer wiederkehrenden Erhöhungen der Steuersätze. Die Ertragssteigerung vollzog sich in stetiger, aber starker Progression, so daß die Excise duties bald den Hauptzweig der ordentlichen Einnahmen darstellten.

Neben diesen beiden Haupteinnahmequellen, die dem englischen Steuersystem des 18. Jahrhunderts seinen ausgeprägt indirekten Charakter geben, ist eine ergänzende Besteuerung in direktem Sinne nur in schwacher Weise durchgedrungen. Eine 1688 eingeführte Vermögenssteuer[3]), die das Grund- und Kapitalvermögen sowie Einkommen aus öffentlichen Ämtern treffen sollte, verkümmerte bald zu einer Grundsteuer, der sogenannten „Landtax", die 1698 in eine Repartitionssteuer umgewandelt wurde und bald den Charakter einer auf dem Grundeigentum liegenden Reallast annahm. Durch Pitt wurde die Steuer, die sich das ganze Jahrhundert hindurch ziemlich stabil gehalten hatte, in eine ablösbare Rente umgewandelt, doch wurde die

3) Manes, Einkommensteuer. S. 134.

Ablösung, deren Ertrag Pitt zu einer wirksameren Schuldentilgung zu verwenden hoffte, nur im geringen Umfang durchgeführt, so daß sie bis heute noch nicht vollendet ist[4]).

Wenn die Landtax einen direkten Versuch darstellt, das Vermögen nach seiner deutlich sichtbaren und bequem zu erfassenden Grundlage steuerlich zu belasten und dadurch die einseitige Besteuerungsweise durch Zölle und Verbrauchsteuern zu ergänzen, so verfiel man in der gleichen Absicht auf eine neue Steuergruppe, indem man das Kriterium für die steuerliche Leistungsfähigkeit des Vermögens in dem Maße des damit gemachten Aufwandes zu finden glaubte. So gelangte man seit der Mitte des 18. Jahrhunderts zu der Kategorie der Aufwandssteuern (der sogenannten „Assessed taxes", d. i. Veranlagungssteuern), indem man den Aufwand dort besteuerte, wo er eben besonders deutlich in die Erscheinung trat. Diese Steuern, die nach einem gerade auftretenden Finanzbedürfnis in ziemlich willkürlicher Reihenfolge die einzelnen Gegenstände des Aufwands erfaßten, tragen alle ein starkes Moment der Zufälligkeit an sich, indem man bei der Suche nach neuen Einnahmequellen immer dasjenige Objekt herausgriff, das dem momentanen Bedürfnis am meisten zu entsprechen schien. Es ist deutlich zu ersehen, wie diese Steuern im Grunde auf demselben Gedanken beruhten, wie die indirekten Steuern, da sie nicht aus einer einheitlichen Quelle schöpfen, sondern ein weitverzweigtes System umfassen, womit man die Steuer erträglicher zu machen meinte. Und hier wie dort glaubte man auch den Grundsatz der Gerechtigkeit gewahrt zu haben, da alle diese Steuern in gewissem Grade das Moment der Freiwilligkeit in sich tragen, indem Aufwand und Verbrauch eingeschränkt werden konnten, wenn die Steuerlast drückend wurde. Aus diesem Grunde aber teilen die Assessed taxes mit der gesamten indirekten Besteuerung die Eigenschaft einer gewissen Starrheit und Unsicherheit, und beiden Arten ist auch das gemeinsam, daß infolge der weitgehenden Zersplitterung der Ertrag zu den Erhebungskosten oft in denkbar ungünstigstem Verhältnis stand.

Den so dargestellten Einnahmezweigen gegenüber haben bis zum Ende des 18. Jahrhunderts die zahlreichen Stempelsteuern finanziell nur geringe Bedeutung. Zwar gehören infolge

---

4) Manes, Einkommensteuer. S. 185.

einer Eigentümlichkeit der englischen Steuerverwaltung auch die Erbschaftssteuern, die am Ende des Jahrhunderts in der Form einer Vermächtnissteuer eingeführt wurden, zu dieser Gruppe. Diese gelangen aber in der Periode, die unserer Untersuchung unterliegt, selbst erst zu vollkommenerer Entwicklung, während sie bis zur Einführung der ersten Einkommensteuer als ergänzende Vermögenssteuern im indirekten System nur wenig Gewicht hatten. Die Einkünfte aus den Domänen, der Postverwaltung und anderen Erwerbsanstalten waren meist so geringfügig, daß sie in diesem Zusammenhang einer besonderen Beachtung entbehren können.

Die budget- und rechnungsmäßige Zusammenfassung der verschiedenen Einnahmezweige und bestimmter Ausgabeposten wurde in jener Zeit bewirkt durch den sogenannten „Consolidated fund", der in Verbindung mit den Konsolidationen der Zölle und Verbrauchsteuern von Pitt errichtet worden war. Der Fonds wurde mit jenen dauernden Ausgaben belastet, deren Höhe von der jährlichen Bewilligung durch das Parlament unabhängig war, da sie auf einer dauernden Verpflichtung des Staates beruhten, wie die Schuldverzinsung und die Ausgaben der Zivilverwaltung. Zur Deckung dieser Ausgaben wurden dem Consolidated fund bestimmte Einnahmezweige oder Teile derselben zugewiesen, so daß in diesem Fonds bis zu einem gewissen Grad auch das Prinzip der Kasseneinheit zum Ausdruck kam. Im Gegensatz zum Consolidated fund stand der sogenannte „Annual Supply", d. i. der Teil des jährlichen Bedarfs, der vom Parlament in seiner Höhe beeinflußt werden konnte, und deshalb der jährlichen Neubewilligung durch dasselbe unterlag. Die Mittel zur Deckung des Annual Supply wurden durch die jährlichen Steuern sowie durch Zusatzsteuern, die im Bedarfsfalle auf Zölle und Verbrauchsobjekte gelegt wurden, aufgebracht.

§ 2.

Die Entwicklungstendenzen.

Das markanteste Moment der englischen Finanzgeschichte des 18. Jahrhunderts bildet das dauernde Mißverhältnis, in welchem die Einnahmegewinnung zur Ausgabenwirtschaft sich befand. Um diese Tatsache würdigen zu können, ist es durchaus notwendig, sich stets bewußt zu bleiben, daß sich die

Finanzentwicklung nicht unter den steten Bedingungen einer dauernden Friedenszeit, sondern unter den wechselnden Anforderungen langwieriger Kriegszeiten vollzog, in denen England mehr als einmal um seine Lebensinteressen und um seine Existenz zu kämpfen hatte. Die Aufrechterhaltung der nationalen Ehre und Selbständigkeit ist für diese ganze Zeit der Blickpunkt, der in allen Fragen, und in hohem Maße auch in Finanzfragen, die Entscheidungen des Parlaments bestimmte. Man war sich durchaus bewußt, daß die Selbständigkeit des Landes nur mit den ungeheuersten Anstrengungen zu erhalten sei, und diese Überzeugung verstärkte sich noch weit mehr in dem fast beispiellos zähen Kampf, den England mit der französischen Republik und späterhin mit Napoleon führen mußte. Das Finanzproblem gestaltete sich demnach so, daß die Herstellung des finanziellen Gleichgewichts zwischen Einnahme- und Ausgabewirtschaft von vornherein nicht durch eine Reduktion der Ausgaben, sondern durch eine mächtige Steigerung der Einnahmen zu erreichen gesucht wird. Deutlicher bestimmt wird dieses Streben durch die in den letzten zwei Jahrzehnten des Jahrhunderts zunehmende Einsicht in die Wirkung der bisherigen Schuldenpolitik, die dadurch in neue Bahnen gelenkt wird. Die Bedeutung der fundierten Schulden für das Einnahmebudget und andererseits wieder für das Ausgabebudget (infolge der wachsenden Verzinsungssumme) läßt zunächst das Problem der Staatsschuld in den finanzpolitischen Erwägungen jener Zeit durchaus in den Vordergrund treten. Theoretisch findet dieses Problem eine umfassende Behandlung in einer kaum übersehbaren Flut wissenschaftlicher und polemischer Abhandlungen, denen gegenüber jede andere Finanzliteratur gänzlich in den Hintergrund tritt; seine praktische Lösung versuchte William Pitt 1786 durch die Neugründung des alten Walpoleschen Tilgungsfonds. Indem man die Schulden als außerordentliche Deckungsweise eines außerordentlichen oder eines die gegenwärtige Leistungsfähigkeit überschreitenden ordentlichen Bedarfs erkennen lernte, durch welche die Bedarfsdeckung auf eine größere Reihe von Jahren verteilt wurde, statt sie einem einzigen Finanzjahr aufzubürden, erkannte man auch die Notwendigkeit, nicht nur für die Verzinsung, sondern auch für eine planmäßige Tilgung der aufgenommenen Schuld zu sorgen. Diese Aufgabe wurde

dem Tilgungsfonds zugedacht, der durch einen bestimmten Teil der jährlichen Einnahmen gespeist und durch wiederholte außerordentliche Zuwendungen verstärkt wurde. Die ursprüngliche Absicht war, auf diese Weise Kapital anzusammeln, um die Anleihepapiere nach und nach zurückzukaufen. Auf dieser Grundlage machte denn auch die Schuldentilgung sichere Fortschritte, bis sie durch die zunehmende Steigerung der militärischen Ausgaben im französischen Revolutionskrieg wieder durch die Neuaufnahme von Schulden übertroffen wurde[5]). Ohne das im Tilgungsfonds ausgedrückte Prinzip zu verlassen, ergänzte es Pitt nun insofern, als er für die Tilgung der neuaufgenommenen Schulden und für deren Verzinsung durch Steuererhöhungen und durch Zusatzsteuern, den sogenannten war-taxes, neue Quellen eröffnete. Damit tritt das eigentliche Finanzproblem hervor, durch eine Steigerung der ordentlichen Einnahmen das budgetmäßige Gleichgewicht herzustellen und die außerordentlichen Einnahmen durch ordentliche zu ersetzen.

Indem sich die Einsicht durchsetzte, daß die ordentlichen Jahresausgaben möglichst durch laufende Einnahmen zu decken seien, wurde damit in die Finanzpolitik der Grundsatz eingeführt, den Pitt mit einer stehenden Redewendung als „the principle to raise within the year" bezeichnet. Seine natürliche Folge bildet das andere, bei der Aufstellung des Budgets nunmehr zur Geltung kommende Prinzip, die aus Anleihen zu gewinnenden Einnahmen immer mehr einzuschränken, oder doch durch eine bestimmte Steuer für die Tilgung der unumgänglich notwendigen Anleihen zu sorgen[6]).

Die damit anhebende Fortentwicklung des englischen Finanzwesens steht nun durchgehend unter der Einwirkung des bestehenden Steuersystems, indem gerade hier die Wirkungsweise eines wesentlich auf indirekten Steuern ruhenden Systems anschaulich hervortrat. Den durch die Kriegslage bedingten Bedarfssteigerungen vermochten die Einkünfte aus den indirekten Steuern infolge der diesen eigentümlichen geringen Beweglichkeit um so weniger zu entsprechen, als sich

5) In den Jahren von 1793/1802 wurde die Staatsschuld um rund 170 Millionen £ vermehrt.

6) Vgl. dazu Parl. Hist. Vol. 33, col. 1036/1067 und vol. 34, col. 1ff.

ihre natürliche Steigerungsfähigkeit, wie sie sich aus der Zunahme des Volkswohlstandes und des allgemeinen Verbrauchs ergibt, in ihr Gegenteil verwandelt, indem der hemmende Einfluß eines opferreichen Krieges sich zuallererst in einer allgemeinen Einschränkung der Lebenshaltung bemerkbar macht. Aus diesem Grunde fehlt einem indirekten System die notwendige Elastizität der Einnahmevermehrung oder -verminderung nach Maßgabe des Bedarfs, und es ist leicht zu erkennen, daß in diesem Mangel der tiefere Grund für die starke Vermehrung der englischen Staatsschuld während der Kriege des 18. Jahrhunderts liegt.

Eine Einnahmesteigerung bedeutete somit eine Zunahme der steuerlichen Belastung durch Erhöhung der bestehenden Steuern oder durch Erschließung neuer Steuerquellen. Beide Mittel hat Pitt zur Durchführung seines Prinzips „to raise within the year" zu ausgiebiger Anwendung gebracht. Dabei aber ergab sich wiederum aus der Praxis eine Tatsache, die sich schließlich als einfaches Rechenexempel bei jeder neuen prozentualen Erhöhung der Zölle und Verbrauchssteuern feststellen ließ. Indem diese nämlich eine Verteuerung der damit belegten Gegenstände zur Folge hat, tritt damit auch ein Rückgang im Konsum ein, der auf die Ertragssteigerung der Steuern hemmend wirkt. Diese Tatsache trat in dem französischen Revolutionskrieg trotz des stark gesteigerten absoluten Ertrags der Zölle und der Verbrauchsteuern klar genug hervor, um die Überzeugung zu wecken, daß beide Steuerquellen an der Grenze ihrer natürlichen Leistungsfähigkeit angelangt seien. Wenn so die zur Gesundung des Finanzwesens und zur Erhaltung und Stärkung des ohnehin angespannten Staatskredits notwendige Einnahmeerhöhung durch eine noch stärkere Ausnutzung der beiden Haupteinnahmequellen des Staates nicht erreicht werden konnte, so war diese Möglichkeit von vornherein auch bei der Landsteuer ausgeschlossen, da der hohe Satz derselben eine weitere Einnahmegewinnung ebenfalls unmöglich machte[7]).

So blieben zu einer Einnahmesteigerung innerhalb des bestehenden Systems nur die Stempelsteuern und die Assessed taxes übrig, und in diesen beiden Steuerkategorien liegen denn

7) Vgl. Manes, S. 135 u. 185.

auch die wesentlichen Momente verborgen, die den Ausbau des Systems in der für die gedeihliche Fortentwicklung der Finanzen notwendigen Richtung ermöglichten, die aber gleichzeitig damit die Umwandlung des einseitig indirekten Steuersystems in ein auf indirekter Verbrauchsbesteuerung und direkter Vermögens- und Einkommensbesteuerung gegründetes gemischtes System einleiteten und bedingten.

Dazu kommt nun aber noch ein weiteres Moment für die Notwendigkeit einer Systemänderung. Man konnte sich, je mehr man sich bei der Unzulänglichkeit der bestehenden Einnahmequellen nach neuen ergiebigeren Quellen umsah, doch nicht der Tatsache verschließen, daß durch alle bestehenden Steuerarten breite Vermögensteile nicht erreicht werden konnten, die doch einer kräftigen Besteuerung gegenüber sich als durchaus leistungsfähig gezeigt hätten. Wenn man auch mit den Stempelsteuern Vermögensteile, soweit sie rechtlichem oder handelsmäßigem Verkehr unterlagen, und durch die Assessed taxes solche Vermögensteile traf, die ihre Leistungsfähigkeit durch den mit ihnen gemachten Aufwand erwiesen, so gab es in der Entwicklungszeit des modernen Kapitalismus doch Vermögensteile genug, die von diesen Steuern nicht erreicht wurden und deren Belastung durch die allgemeinen indirekten Verzehrssteuern in keinem Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit stand. Und da gerade in England der Grundsatz der Gleichheit und Gerechtigkeit sowohl in der Theorie als auch längst schon in der Praxis unbezweifeltes Geltungsrecht erlangt hatte, so konnte die Einsicht nicht länger unterdrückt werden, daß bei der schweren Belastung durch die Masse der indirekten Steuern die reicheren und reichsten Kreise des Volkes über diese Besteuerung hinaus nach dem Grade ihrer Leistungsfähigkeit herangezogen werden müßten. Dazu mußte aber ein neuer Besteuerungsmodus gefunden werden, der auf anderen Prinzipien beruhte als die bisherigen Steuerarten, und der auch ein anderes Erhebungsverfahren zur Anwendung brachte als das bisher angewandte, wenn wirklich die Besteuerung nach dieser Richtung hin erfolgreich ausgebaut werden sollte. Den Verlauf dieser steuertechnischen Versuche und finanzpolitischen Maßnahmen darzustellen, wird der Gegenstand der folgenden Untersuchung sein.

2. Kapitel.

Die erste Einkommensteuerperiode.

§ 3.

Der Übergang zur direkten Vermögens- und Einkommensbesteuerung.

Die machtvolle Entwicklung des englischen Wirtschaftslebens in dem Jahrzehnt, das zwischen der Beendigung des nordamerikanischen Unabhängigkeitskrieges und dem Beginn der französischen Revolutionskriege liegt, hat trotz der Nachwirkungen des ungünstig verlaufenen Krieges auf die Finanzlage Englands fördernd eingewirkt. Und nicht in letzter Linie ist es dem Zusammentreffen der Pittschen Reformen mit der allgemeinen wirtschaftlichen Aufwärtsbewegung (ein Umstand, der für jede Finanzreform von größter Bedeutung ist) zuzuschreiben, wenn ein Erfolg derselben eintrat. Die günstige Entwicklung schlug aber mit dem Ausbruch der Revolutionskriege in ihr Gegenteil um. In den Jahren von 1793 bis 1798 konnten zur Deckung der Gesamtausgaben von rund 235 Millionen £ aus den ordentlichen Einnahmezweigen nur 123,5 Millionen £ aufgebracht werden. So griff man in dieser Zeit wieder in ausgedehnter Weise zur Schuldenaufnahme, so daß von 1794 bis 1798 die englische Staatsschuld sich um mehr als 115 Millionen £ vermehrte. Demgegenüber erscheint die Vermehrung der dauernden Einnahmen durch fortgesetzte Ausdehnung und Erhöhung der indirekten Steuern und der Aufwandsteuern für die Beurteilung der Finanzlage kaum von Belang, da die gleichzeitige Steigerung der jährlichen Ausgaben sich weit rascher vollzog als die der Einnahmen. Das Wesentliche ist hier aber der Umstand, daß sich trotz der Erhöhungen und Vermehrungen der indirekten Steuern der Ertrag derselben doch nicht so steigern ließ, daß die Aufnahme neuer Anleihen durch den Mehrertrag der Steuern hätte ersetzt werden können. Infolge der Kriegslage verhielten sich die Zölle so überaus schwankend, daß sie überhaupt keine verläßliche Einnahmequelle darstellten. Die Verbrauchssteuern aber zeigten von 1793/1798 wohl eine Ertragssteigerung von 3,5 Millionen £, doch waren sie damit bereits an dem Punkte angekommen, wo

eine weitere Erhöhung notwendig zu einem Mißerfolg führen mußte. Da so das indirekte Besteuerungssystem sich als unzulänglich erwies, den Grundsatz, einen möglichst großen Teil des jährlichen Bedarfs durch Steuern innerhalb des Bedarfsjahres zu decken, durchzuführen, mußte der Gedanke durchdringen, durch eine Änderung im System selbst neue Einnahmequellen zu erschließen und dabei die wohlhabenderen Schichten des Volkes über die Besteuerung durch die indirekten Verbrauchsabgaben hinaus stärker heranzuziehen. Wenn demnach, wie Manes richtig hervorhebt[8]), durch die indirekten Steuern der Einkommensteuergedanke auch nicht direkt gefördert wurde, so drängte doch eben die Unzulänglichkeit der indirekten Besteuerung zusammen mit der Erschöpfung des Staatskredits auf eine Ergänzung des Besteuerungssystems durch direkte Vermögenssteuern hin.

Die beiden Einnahmezweige, deren Ausbau noch möglich schien, und die bisher neben den Zöllen, den Verbrauchsteuern und der Landsteuer nur eine geringe Bedeutung zu erlangen vermocht hatten, waren die Stempelsteuern und die Aufwandsteuern. Die eigentlichen Stempelsteuern, die sich an Verkehrsakte jeder Art anschlossen, waren einer erheblichen Mehrbelastung kaum fähig, da bei einer allzu drückenden Besteuerung des Verkehrs die stempelpflichtigen Akte möglichst vermieden und umgangen werden konnten, der Ertrag dadurch also nicht der Erhöhung entsprechend gesteigert wurde. Diejenigen Steuern jedoch, die eine wirksame Erhöhung zu tragen vermochten, waren nur uneigentlich Stempelsteuern. Sie schlossen sich an den wirtschaftlichen Verkehrsakt der Vermögensübertragung an und sind so eigentliche Vermögenssteuern, bei denen aber nicht das übertragene Vermögen einer direkten Besteuerung unterworfen wurde, sondern vielmehr der Akt der Übertragung, sofern er durch irgendeine amtliche Bescheinigung faßbar wurde. Es sind das die „Probate and administration duties", die bereits 1694 zum ersten Male unter den Stempelsteuern auftauchten und im amerikanischen Unabhängigkeitskrieg durch die Einführung einer Wertskala des testamentarisch übertragenen Vermögens schärfer ausgestaltet wurden. Pitt ging durch Ausdehnung und weitere Diffe-

8) Manes, S. 112.

renzierung der Skala, die er mit einer Erhöhung der jeweiligen Steuersätze verband, 1795 in dieser Richtung weiter [9]).

Neben diesen Steuern, die durch ihre Gebundenheit an Stempelpapiere den Charakter von Stempelsteuern deutlicher hervortreten lassen, kam seit 1780 unabhängig von diesen eine andere Reihe von Steuern auf, deren erste die 1780 von North eingeführte Vermächtnissteuer (Legacy duty) bildet. Der Ertrag dieser Steuer blieb gering, und 1795 schlug Pitt deshalb den Weg einer direkten Vermögensbesteuerung mit der Vorlage einer Erbschaftssteuer (collateral succession duty) ein, die aber im Unterhaus auf das bewegliche Vermögen beschränkt wurde, während das Grundvermögen frei ausging [10]). Damit war, wenn auch nur einseitig, in der Form der Nachlaßbesteuerung die direkte Vermögensbesteuerung begonnen und der Anfang zu den Erbschaftssteuern, die im nächsten Jahrhundert umfassend ausgebaut wurden, gemacht.

Eine zweite Möglichkeit, innerhalb des bestehenden Systems über dessen Wirkungsweise hinauszugelangen, boten die Aufwandsteuern dar. Diese beruhten in gewisser Hinsicht zwar auf demselben Steuergedanken wie die allgemeine Verbrauchsbesteuerung, andererseits lag in ihnen aber doch ein Moment, das sie von jener unterschied. Während die allgemeine Verbrauchsbesteuerung gerade in ihren ertragsfähigsten Zweigen sich an solche Verbrauchsobjekte anschloß, die als unentbehrliche Bestandteile einer normalen Lebenshaltung betrachtet werden mußten, schlossen sich die Assessed taxes an einzelne Aufwandobjekte an, deren Gebrauch eine Steigerung, deren Nichtgebrauch eine Minderung der Lebenshaltung offenbarte. Damit lag in dem System der Assessed taxes das Prinzip einer, allerdings freiwilligen und nicht allgemeinen, Progression verborgen und von dieser faktischen Besteuerungsweise nach verschiedenen Klassen der Leistungsfähigkeit (in den Assessed taxes dargestellt durch die verschiedenen Aufwandobjekte) ist der Fortschritt zu einer Erfassung abgestufter Vermögensklassen nicht mehr allzu groß. In der historischen Entwick-

9) Dowell, History. III, S. 139ff. Dowell gibt den Ertrag dieser Steuer für 1805 auf 0,312 Millionen £, für 1815 auf etwas über $^1/_2$ Million £ an.

10) Dowell, III, S. 149.

lung schiebt sich aber als Zwischenglied ein eigenartiger Besteuerungsversuch ein, der von den Aufwandsteuern ausgeht und in die Vermögensbesteuerung einlenkt. Dieser Besteuerungsversuch, der nur als Versuch zu betrachten ist, und als selbständiges Besteuerungsverfahren einen vollen Mißerfolg der Pittschen Finanzkunst bedeutet, ist das sogenannte „Triple Assessment" von 1797, auf dessen Geschichte wir hier näher eingehen müssen.

Der Gedanke, durch eine allgemeine Erhöhung der Assessed taxes die dauernden Einnahmen zu erhöhen, war nicht neu und in den Debatten der letzten Jahre öfters hervorgetreten. Und zwar war es gerade in diesem Fall ausdrücklich der traurige Stand des Staatskredits, der seit Beginn des Krieges ein so bedenkliches Niveau erreicht hatte, daß alle finanziellen Bestrebungen notwendig auf eine Hebung des Kredits abzielen mußten, wenn die Zukunft der Staatsfinanzen nicht auf das Schlimmste gefährdet werden sollte[11]). Die Grundlage des neuen Finanzplanes sollten die Assessed taxes bilden, und Pitt hob deutlich die Gründe hervor, die ihn zwangen, zu dieser Einnahmequelle seine Zuflucht zu nehmen. Es sind drei Prinzipien, die Pitt hier aufstellt, und wir werden in der späteren Gestaltung der ersten Einkommensteuer dieselben Prinzipien, wenn auch etwas modifiziert, wirksam finden: Erstens sollte die neue Steuer so umfassend wie möglich sein; zweitens sollte die Gestaltung der Steuer so gerecht und gleich sein, wie immer nur möglich, und drittens sollte der Grundsatz der Leistungsfähigkeit so zur Geltung kommen, daß durch Gradabstufungen und Steuerbefreiungen den minderbemittelten Schichten des Volkes möglichst viel Erleichterung geboten werden könnte. Die Möglichkeit, diese drei Leitsätze zu verwirklichen, fand Pitt nur in den Assessed taxes gegeben. Nach ihren Objekten zerfielen diese in zwei leicht zu trennende Kategorien. Unter der einen Kategorie waren solche Steuern einbegriffen, die wie die Häuser- und Fenstersteuer einer Vermögenssteuer ihrer Wirkung nach sehr nahe kamen und einen notwendigen Aufwand besteuerten. Die andere Kategorie aber umfaßte eigentliche Luxussteuern, und diese waren es, die Pitt für geeignet hielt, durch eine allgemeine Erhöhung ihrer bisherigen Ver-

11) Manes, S. 184.

anlagung den erforderlichen Mehrertrag herauszuholen, während die Steuern der ersten Kategorie mehr durch eine verhältnismäßige Modifikation der Steuersätze dem neuen System angepaßt werden sollten [12]). Die steuertechnischen Maßnahmen, als deren Produkt die Gestaltung des „Triple Assessment" zu betrachten ist, sind zweifacher Natur. Es trat erstens eine allgemeine Erhöhung der Steuersätze um das Drei- bis Fünffache ihres bisherigen Betrags (daher die Bezeichnung Triple Assessment) ein, und zweitens wurde die Höhe der Steuerleistung eines jeden Steuerpflichtigen derart abgemessen, daß die Steuerpflicht mit einem Einkommen von 60 £ begann und der Steuersatz sich nach Einkommensklassen prozentual abstufte, um bei einem Einkommen von 200 £ den Höchstsatz von 10% zu erreichen. Manes charakterisiert diese Steuern als eine Abgabe, „welche nach Höhe des Einkommens in degressiver Weise erhoben wurde, wobei jedoch dieses Einkommen nicht direkt, sondern mittelbar durch Erfassung derjenigen Gegenstände, für die es ausgegeben wurde, getroffen werden sollte" [13]). Deutlicher als durch diese Definition wird der Charakter dieser Steuer und ihr Zusammenhang mit dem bestehenden System und der bisherigen Steuerpolitik durch die Erklärung, die Pitt für sie gab, hervorgehoben, wenn er sie als „a tax on income, on the visible criterion of the assessed taxes" bezeichnete. Denn dieser Besteuerungsversuch ging, und Pitt hat das selbst offen ausgesprochen, aus der Absicht hervor, das Vermögen oder Einkommen zu treffen; doch fand man zur Erfassung des Vermögens oder Einkommens kein anderes „visible criterion" als die Vermögensverausgabung. Wenn man bedenkt, daß in letzter Linie alle Steuern aus dem Einkommen bezahlt werden, so tritt hier deutlich die enge Beziehung hervor, in der dieser Versuch zum gesamten indirekten System stand. Das finanzpolitisch Neue und Fortwirkende liegt denn auch nicht in dem steuertechnischen Modus der Erfassung des Steuerobjektes, sondern in dem Modus der Bemessung des Steuerbetrags nach Einkommensklassen. Das Steuerobjekt stellt nichts Neues dar, sondern ist identisch mit einem längst vorhandenen und steht so durchaus auf dem

12) Parl. Hist. Vol. 33, col. 1067.
13) Manes, S. 186.

alten Boden. Die Fortentwicklung gestaltet sich aber so, daß dieses Objekt einfach aufgegeben und mit kühnem Griff die bisherige Bemessungsgrundlage an seine Stelle gesetzt wird. Hierin liegt finanzpolitisch nicht nur der Anfang des neuen, sondern auch der Zusammenhang mit dem alten, so daß, historisch betrachtet, die Kontinuität der Entwicklung gewahrt bleibt.

Außer diesem wesentlichsten Moment sind aber mit dem Triple Assessment noch einige andere Momente verbunden, die bei der Gestaltung der folgenden Einkommensteuer hervortreten werden. Das eine ist die Steuerfreiheit (exemption) von Personen, die ein jährliches Einkommen unter 60 £ hatten, sowie von einer Reihe von Anstalten mit gemeinnützigem Zweck. Das andere ist die Gewährung von Steuernachlässen (abatements) nach der Kinderzahl des Steuerpflichtigen. Außer diesen Momenten aber ist die finanzpolitische Bestimmung, die dem Triple Assessment zugeteilt wurde, für die Zukunft höchst bedeutsam. Pitt umschreibt diese folgendermaßen: „Not only do I think that the principle is wise and the attempt practicable to provide large supplies out of the direct taxes of the year, but I think it to be equally wise and not less practicable to make provision for the amount of the debt incurred and funded in the year“ [14]). Darnach sollte der Ertrag des Triple Assessment nicht nur eine Verminderung des Anleihesolls ermöglichen, sondern es sollten durch seine Beibehaltung auch gleichzeitig die Mittel erlangt werden, die in einem Finanzjahr kontrahierte Schuld über die Leistungsfähigkeit des sinking-fund hinaus zu verzinsen und zu tilgen. Wenn eine Anleihe aufgenommen wurde, war damit durch die Steuer, die ihr auf diese Weise zugeordnet wurde, auch für ihre Tilgung gesorgt. Wir werden sehen, wie in dieser Beziehung die Pittsche Einkommensteuer einfach an die Stelle des gescheiterten Triple Assessment tritt.

Das Schicksal des Triple Assessment kann kurz geschildert werden. Die Beredsamkeit Pitts hatte trotz heftiger Opposition die Annahme seiner Vorlage, gegen die fast alle erdenklichen Einwände erhoben wurden, leicht gesichert. Den

---

14) Pitts Budgetrede vom 24. November 1797. Parl. Hist. Vol. 33, col. 1053.

Ertrag der Steuer hatte Pitt auf Grund der bisherigen Assessed taxes auf ungefähr 7 Millionen £ geschätzt. Das budgetmäßige Defizit dieses Jahres belief sich auf 19 Millionen £, welches durch den Ertrag des Triple Assessment auf 12 Millionen herabgemindert werden sollte, während der Restbetrag durch eine Anleihe, deren Tilgung aber durch die Fortführung des Triple Assessment gesichert werden sollte, aufgebracht werden mußte. Der finanzielle Mißerfolg, der sowohl durch absichtliche Steuerhinterziehung, als auch durch die Schwerfälligkeit des ganzen Systems verursacht wurde, genügte, um diese Steuer nach Jahresfrist wieder verschwinden zu lassen.

§ 4.

Die Pittsche Einkommensteuer.

Der finanzielle Mißerfolg des Triple Assessment hatte genügt, die Unzulänglichkeit dieses Besteuerungsversuchs zu erweisen, und Pitt zögerte nicht, die Steuer ohne Verteidigung aufzugeben, um eine wirksamere an ihre Stelle zu setzen. Die Finanzlage an sich war einfach genug; den vorgesehenen Ausgaben des „annual supply", d. i. des jährlichen Bedarfs, der nicht durch den consolidated fund gedeckt werden konnte, in Höhe von 29 Millionen £ konnte Pitt nach dem Wegfall des Triple Assessment und infolge der Landsteuerablösung an ordentlichen dauernden Einnahmen nur etwa $^1/_5$ dieser Summe entgegensetzen. Sofern Pitt auf der Durchführung seines Finanzplanes beharren wollte, stand er einfach vor der Notwendigkeit, diejenige Form der Vermögensbesteuerung zu finden, die eine derart wirksame Erfassung des leistungsfähigen Vermögens sicherte, daß seine finanzpolitische Absicht verwirklicht werden konnte. So gelangte Pitt zu seinem Einkommensteuerprojekt, das er dem Parlament in der Budgetrede vom 3. Dezember 1798 vorlegte. Zunächst erscheint dieser Übergang zu einem scheinbar völlig neuen Besteuerungsprinzip unvermittelt genug, sobald man sich aber von unserem heutigen Einkommensteuerbegriff freimacht und die Pitt-Steuer in ihrer Eigenheit zu erfassen sucht, wird man die Linien auffinden können, die vom Triple Assessment zu ihr hinüberführten.

Dabei entsteht die Frage, wie weit der Einkommensteuergedanke in England theoretisch vorbereitet war, als Pitt sein

Projekt vorlegte, und auf welche praktischen Voraussetzungen das Pittsche Projekt sich stützen konnte. Beiden Fragen ist Manes in seiner, in der Festschrift für Lexis abgedruckten Arbeit über „Die Einkommensteuer in der englischen Finanzpolitik" nachgegangen[15]). Soweit die theoretische Entwicklung des Einkommensteuergedankens und der damit verbundenen Steuergrundsätze in Frage kommt, ist für jene ganze Zeit der Umstand zu beachten, daß der Begriff des Einkommens selbst noch durchaus nicht so feststehend war, daß unter ihm überall dasselbe wäre verstanden worden oder daß aus ihm heraus ohne weiteres eine für die Steuerpraxis taugliche Besteuerungsform hätte abgeleitet werden können. Diesen Umstand erwähnt auch Manes, doch berücksichtigt er ihn in seiner historischen Darstellung der Entwicklung des Einkommensteuergedankens und der Einkommensteuerprinzipien so wenig, daß gerade hierüber sich aus seiner Arbeit keine Klarheit gewinnen läßt. So viel aber steht fest, daß etwa seit 1780 in Zusammenhang mit den aus der Schuldenpolitik entstehenden Fragen auch eine allgemeine direkte Vermögens- oder Einkommensbesteuerung in weiteren Kreisen erwogen und zum Gegenstand zahlreicher theoretischer und polemischer Abhandlungen gemacht wurde. Um das Jahr 1797 stand der Einkommensteuergedanke durchaus im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses, wie aus den zahlreichen Petitionen, Denkschriften und ausgearbeiteten Projekten hervorging, in denen dieser Besteuerungsgedanke Pitt nahe gerückt wurde.

Auf Grund von Studien, die Manes im Londoner Staatsarchiv in den Akten des Pittschen Ministeriums vornehmen konnte, berichtet er in seiner Arbeit auch über die praktischen Vorläufer des Pittschen Einkommensteuerentwurfs. Interessant ist, daß man sich schon vor der Einführung des Triple Assessment mit einem Projekt beschäftigte, das deutlich die Momente einer wirklichen Einkommensbesteuerung enthielt, wie aus einem Manuskript hervorgeht, das sich in den Pitt-Akten befindet und das Manes auszugsweise mitteilt. In dem Manuskript, das vom 21. Dezember 1797 datiert ist, wird eine ausführliche Tabelle mit Einkommensklassen, dem prozentualen Steuerfuß

---

1) Manes, S. 142ff., über die Finanzliteratur, und S. 175ff., über die Einkommensteuerprojekte aus dem englischen Staatsarchiv.

und dem zu zahlenden Steuerbetrag gegeben. In einem zweiten von Manes mitgeteilten Manuskript wird zwar das Triple Assessment noch weiterhin als Grundlage beibehalten, doch fordert der Verfasser einen genauer bestimmten Modus zur Erfassung der verschiedenen Einkommensarten, um die Steuer wirksamer zu machen. Auf demselben Standpunkte verharrt auch der Verfasser eines anderen Manuskripts, indem er zur wirksameren Durchführung der Steuer nur die Aufstellung einer alle Einkommensarten umfassenden Tabelle vorschlägt. Wichtiger als diese Vorschläge ist ein Manuskript, das, von einem Steuerbeamten herrührend, mit einem ausgearbeiteten Plane einer wirklichen Einkommensteuer hervortritt. Der Verfasser hebt zunächst die Gerechtigkeit der direkten Besteuerung und die Zweckmäßigkeit einer Einkommens- oder Vermögenssteuer hervor, erkennt aber auch als Haupthinderungsgrund ihrer Einführung die Schwierigkeit einer gerechten Veranlagung an. Er tritt aber trotzdem für die Steuer ein, denn: „Never was there a more urgent necessity for every one to contribute according to his power, and for property to show itself worthy of the protection it seeks.“ Um eine gerechte und doch wirksame Veranlagung zu ermöglichen, schlägt er die Verbindung einer eidlichen Selbsteinschätzung mit der kontrollierenden Einschätzung durch Kommissare vor, wobei das Einkommen auf Grund der drei letzten vorausgegangenen Jahre berechnet werden sollte[16]).

Aus allen diesen Vorschlägen und zahlreichen Petitionen ging schließlich der ausführlichere Vorentwurf hervor, den Manes im Anhang seiner Arbeit vollständig mitteilt[17]). Wir können hier daraus nur das Wesentlichste hervorheben, das in dem Vorentwurf der Absicht entsprechend steuertechnischer Natur ist. In Anmerkungen von Pitts Hand wird dem Entwurf ein ausführliches Verzeichnis aller Personen beigegeben, die unter die Steuer fallen sollen, und in den ebenfalls beigefügten Listen werden die Einkommensquellen genau spezifiziert. Der Entwurf sieht Einkommensdeklaration und Steuerfreiheit für Einkommen unter 60 £ vor. Für die Einkommen über dieser Mindestgrenze schlug der Entwurf eine Progression des Steuer-

16) Manes, S. 180.
17) Manes, S. 211ff. Anhang.

fußes nach Einkommensklassen derart vor, daß der Steuerfuß bei dem Mindesteinkommen von 60 £ $^1/_{120}$ des Einkommens betragen und sich von da von 5 zu 5 £ Mehreinkommen bis zu $^1/_{10}$ des jährlichen Einkommens, welcher Satz mit 200 £ erreicht wurde, steigern sollte. Einkommen über 200 £ sollten zu einem Betrag, der 10% des Gesamteinkommens nicht übersteigen sollte, getroffen werden. In den Anmerkungen zum Entwurf wird die Einkommenseinteilung in Klassen von 60 bis 100 £, 100 bis 150 £ und 150 bis 200 £ abgeändert.

In allen diesen Vorentwürfen läßt sich leicht als Ausgangspunkt der Bemühungen, zu einer neuen wirksamen Steuer zu gelangen, das Triple Assessment erkennen, und die Aufgabe, vor die Pitt sich gestellt sah, war einfach die, den Besteuerungsmodus so auf das Steuerobjekt einzustellen, daß er es seinem ganzen Umfange nach auch wirklich erfassen konnte. Daran war ja das Triple Assessment gescheitert, daß trotz der Einführung des Einkommensmerkmals breite Vermögensteile überhaupt nicht unter die Steuer fielen oder doch leicht ihrer Wirkung entrückt werden konnten. So tritt in den oben erwähnten Vorentwürfen schrittweise das Bestreben hervor, das eigentliche Steuerobjekt genauer zu bestimmen. Dabei verlieren die Veranlagungssteuern immer mehr an Bedeutung, während das eigentliche Steuerobjekt, das Vermögen oder Einkommen, zwischen denen übrigens zunächst ein wesentlicher Unterschied noch nicht gemacht wird, immer deutlicher hervorgehoben wird. In dem Vorentwurf zur Pitt-Steuer sind die Assessed taxes dann gänzlich verschwunden und das Vermögen ist zum alleinigen und ausgesprochenen Steuerobjekt geworden. Zwischen Vermögen und Einkommen besteht dabei die Beziehung, daß das Einkommen zunächst nur als sekundäre Erscheinungsform des Vermögens, das die eigentliche Grundlage bildet, angesehen wurde. Da aber die Leistungsfähigkeit sich mehr aus dem Einkommen, als aus dem Vermögen herleiten ließ, so gewann das Einkommen damit die Eigenschaft als Bemessungsgrundlage, nach der das Vermögen getroffen werden sollte. Von hier aus gelangte man aber rasch zu der Erkenntnis, daß auch das nicht aus Grund- oder Kapitalvermögen stammende Einkommen, das sogenannte unfundierte Einkommen, ebenfalls eine Quelle steuerlicher Leistungsfähigkeit sei, und so wurde das Einkommen selbst zum direkten Besteuerungsobjekt gemacht. Diese dop-

pelte Beziehung des Einkommens einmal in seiner relativen Höhe als Bemessungsgrundlage und dann in seinem absoluten Betrag als Steuerobjekt, spiegelt sich in der dauernd gebrauchten und oft synonym vertauschten Doppelbenennung der neuen Steuer als „Property and income tax" wieder.

Wenn damit das Steuerobjekt und die Bemessungsgrundlage gefunden war, so ergab sich hieraus auch die Organisation der neuen Steuer selbst. Das Steuergesetz mußte so gestaltet werden, daß einmal alle Personen, die Vermögen besaßen oder Einkommen bezogen, erreicht werden konnten, und daß zum andern alle Quellen, aus denen Einkommen irgendwelcher Art floß, auffindbar und erfaßbar wurden: „Our leading principle should be to guard against all evasion, to endeavour by a fair and strict application, to realise that full tenth, which it was the original purpose of the measure of the assessed taxes to obtain." Diese Aufgabe suchte Pitt zu erreichen einmal: „by a more specific statement of income than the loose scale of modification" und dann: „by measures, which reach those resources which it is impossible under the present system of the assessed taxes to touch"[18]). Die schärfere Bestimmung des steuerpflichtigen Einkommens erfolgte in einer Aufstellung, die alle erkennbaren Einkommensquellen unter vier großen Gruppen zusammenfaßte und in 19 Einzelzweigen aufzählte[19]). Außer dem steuerpflichtigen Vermögen oder Einkommen wurden in der Pittschen Vorlage auch die steuerpflichtigen Personen genau umschrieben. Das einfache Prinzip dafür ist, der Steuer jede Person und jedes Einkommen zu unterwerfen, das überhaupt durch die englische Souveränität erfaßt werden konnte. In seiner Anwendung auf die Personen bedeutet dieses Prinzip, daß der Steuerpflicht alle in England wohnenden Personen unterworfen waren, gleichgültig, woher ihr Einkommen stammte, ob aus England oder aus dem Ausland; und in seiner Anwendung auf das Einkommen bedeutete es die Besteuerung aller Einkommen, die aus England stammten, gleichgültig, an wen oder wohin sie gelangten. Das Mittel, dieses vielspältige und oft kaum erkennbare Objekt zu erfassen, fand Pitt in der Einkommensdeklaration, die nach

18) Dowell, History, III, S. 106 und Dowell, Inc. tax Acts, Introduction.

19) Parl. Hist. Vol. 34, col. 4 u. 5 (1798).

einem vorgeschriebenen Formular von jedermann gefordert wurde[20]).

Als Bemessungsgrundlage der steuerlichen Leistungsfähigkeit kam das Einkommen durch die Bildung abgestufter Einkommensklassen mit verschieden hohem Steuerfuß zur Geltung. Die Steuerfreiheit der jährlichen Gesamteinkommen unter 60 £ ergab sich nicht allein aus der Schwierigkeit, die kleinen und kleinsten Einkommen überhaupt ohne unverhältnismäßige Kosten zu erfassen, sondern auch aus den theoretischen Erwägungen über die Notwendigkeit, ein sogenanntes Existenzminimum unbesteuert zu lassen. Die prozentuale Abstufung des Steuerfußes nach Einkommensklassen wurde übrigens nur für Jahreseinkommen zwischen 60 und 200 £ vorgesehen, während alle Einkommen über dieser Höhe mit dem vollen Steuerfuß von 10% des Gesamteinkommens getroffen werden sollten. In ergänzender Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit und der gesamten steuerlichen Belastung wurden Steuernachlässe nach der Kinderzahl des Steuerzahlers und für Versicherungen in der Höhe der gezahlten Prämie gewährt. Anstalten und Gesellschaften mit gemeinnützigem Charakter blieben wie beim Triple Assessment steuerfrei. So treten hier in der Einkommensteuervorlage Pitts alle jene Momente, die wir schon im Triple Assessment fanden, in einfacher Übertragung auf das neue Steuerobjekt wieder hervor und bezeugen damit wiederum die mannigfache Abhängigkeit der Vorlage vom Triple Assessment.

Die Verwaltungsorganisation der Einkommensteuer wurde der Landsteuer angegliedert, indem aus der Zahl der Steuerkommissare der Landsteuer die Kommissare der Einkommensteuer gewählt wurden. Nur für die großen Städte und für London wurden eigene Kommissariate errichtet. Die untere Verwaltung der Einkommensteuer, die sich mit der Veranlagung des Steuerbetrags und mit dem Steuereinzug zu befassen hatte, lag in den Händen der ehrenamtlichen Lokalbehörden, da gerade die Veranlagung zu dieser Steuer eine genaue Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen bedingte. Die Einkommensteuer wurde übrigens nur für England eingeführt, da im Jahre 1799

---

20) Ein Abdruck des Deklarationsformulars findet sich bei Dowell, History, III, S. 109.

die Vereinigung von Irland mit Großbritannien noch nicht erfolgt war und Irland bis 1817 getrennte Finanzverwaltung besaß.

Aber auch finanzpolitisch bedeutet die Pittsche Einkommensteuer den einfachen Ersatz des Triple Assessment. Pitt hatte das jährliche Gesamteinkommen der britischen Bevölkerung auf 102 Millionen £ veranschlagt und danach ursprünglich den Ertrag einer 10%igen Einkommensteuer auf rund 10 Millionen £ berechnet. Später hat Pitt diese Berechnung modifiziert und den Ertrag geringer (auf 7,5 Millionen) angesetzt. Genau wie das Triple Assessment diente auch die Einkommensteuer nach dem bekannten Finanzprinzip dazu, das Anleihesoll so gut wie möglich zu verringern. Indem aber durch die Aufhebung des Triple Assessment die 1797 vorgesehene Schuldentilgung unmöglich geworden wäre, trat auch in dieser Beziehung die Einkommensteuer für jenes ein. Aber außer den Verpflichtungen, die der Einkommensteuer an Stelle des Triple Assessment aufgebürdet wurden, wurde sie auch mit der Verzinsung und Tilgung nach ihrer Einführung aufgenommener Schulden belastet[21]).

Wie einst beim Triple Assessment, so war es auch bei dieser Einkommensteuervorlage nur der Persönlichkeit Pitts zu danken, wenn die Vorlage innerhalb kürzester Zeit im Parlament zur Annahme gelangte. Die Diskussion über die Vorlage förderte wesentlich Neues kaum zutage, und wenn auch dabei eine Fülle von wirtschaftlichen Einzelkenntnissen hervortrat, so zeigte sich doch, daß für diese meist der Orientierungspunkt, der sie zu einer Einheit zusammengefaßt hätte, fehlte. So fand die Vorlage, obwohl sie scharf und von allen Seiten bekämpft wurde, doch nicht den Gegner, der Pitt ebenbürtig gewesen wäre. Meist beruhte die Gegnerschaft auf der Abneigung gegen jede direkte Besteuerung überhaupt, obwohl der direkte Charakter der Einkommensteuer in den Debatten nur wenig betont wurde. Oft gab auch eine hausbackene Gewinn- und Verlustrechnung den Ausschlag zugunsten der oder gegen die Maßregel. Auch im Oberhaus traten in der Debatte keine besonderen Gesichtspunkte hervor, so daß die Vorlage mit unwesentlichen Änderungen schon am 8. Januar 1799 angenommen wurde. Zu dem Einkommensteuergesetz wurde später noch ein Amendement

21) Vgl. Parl. Hist., vol. 34, col. 1580.

hinzugefügt, in dem die Aufzählung der Einkommensarten enthalten war[22]).

§ 5.

Die Geschichte der Einkommensteuer bis zum Jahre 1816.

Bevor wir auf die Bedeutung und den eigentlichen Charakter der Einkommensteuer in ihrer ersten Existenzperiode, die 1816 mit der Aufhebung der Steuer endigte, eingehen, geben wir hier den Verlauf ihrer äußeren Geschichte bis zu jenem Zeitpunkt wieder. Die Pitt-Steuer erfüllte zunächst die Erwartungen, die Pitt von ihr gehegt hatte, keineswegs, sondern blieb um etwa $1^1/_2$ Millionen £ hinter dem geschätzten Ertrag zurück[23]). Vor allem aber traten die der Organisation der Steuer anhaftenden Eigentümlichkeiten, wie sie mit der Deklarationspflicht verbunden waren, in ihrem scharfen Gegensatze zu den indirekten Steuern äußerst unbequem hervor und machten die Steuer, die bald als „inquisitorial" verschrieen wurde, völlig verhaßt. Schon im ersten Jahre nach der Einführung der Einkommensteuer machten sich deshalb im Parlament Bestrebungen geltend, die Dauer der Steuer so festzulegen, daß ihre Verwendung über die Kriegszeit hinaus unmöglich geworden wäre, obwohl Pitt über ihren Ertrag zur Verzinsung und Tilgung neu aufgenommener Schulden auch über einen Friedensschluß hinaus auf Jahre verfügt hatte. Der Friede von Amiens im Mai 1802 und der vorausgegangene Rücktritt Pitts vom Ministerium gab den Gegnern der Einkommensteuer leichtes Spiel, die verhaßte Steuer rasch zu beseitigen. Als Grund der Aufhebung hob der Nachfolger Pitts, Addington, hervor, daß die Steuer als Kriegssteuer eingeführt worden sei und als Mittel zur Deckung eines kommenden Kriegsbedarfs in vorsichtiger Reserve gehalten werden müsse. Zudem sei die drückende Last der Steuer nur durch die außergewöhnlichen Anforderungen einer Kriegszeit

---

22) Die Benennung des Einkommensteuergesetzes ist Act. 39, Geo. III, c. 13, die des Amendements Act. 39, Geo. III, c. 22.

23) Die Erträge der Einkommensteuer waren:

1799	2,690	Millionen £,
1800	4,513	„ „
1801	5,804	„ „

zu rechtfertigen, während sie als dauernde Friedenssteuer unerträglich sei. Der durch die Aufhebung der Einkommensteuer entstandene Einnahmeausfall wurde durch eine Vermehrung der Zölle und der Verbrauchsteuern sowie durch eine Erhöhung der Aufwandsteuern ausgeglichen.

Schon im folgenden Jahr brach der Krieg zwischen England und Frankreich aufs neue aus, so daß Addington sich gezwungen sah, seine Zuflucht doch wieder zu einer Einkommensteuer zu nehmen, deren Steuerfuß allerdings auf 5% herabgesetzt wurde. Die Pitt-Steuer hatte jedoch zu große Gegnerschaft gehabt, als daß Addington sie ohne weiteres wieder in ihrer ursprünglichen Form hätte einführen können. Der Haupteinwand gegen die Pitt-Steuer hatte sich gegen die zwangsweise Deklaration des Gesamteinkommens gerichtet, die dem freien Engländer als unerträgliche „disclosure" seiner privaten Verhältnisse erschien, und zweifelsohne war auch die Deklarationspflicht wesentlich an den häufigen Steuerhinterziehungen und dem dadurch verursachten Ertragsausfall mit schuld gewesen. So ließ Addington die Deklarationspflicht fallen und führte jenes Prinzip ein, das man als „Erfassen an der Quelle" (stoppage at the source) bezeichnet. Dieses Prinzip bedeutet zunächst nichts weiter, als daß das Einkommen nicht in seiner Vereinigung mehrerer Einkommenszweige zum Gesamteinkommen einer Person veranlagt wurde, sondern daß jedes Teileinkommen mit seinem Betrage dort erfaßt wurde, wo es zuerst entstand. Indem man aber dieses Prinzip auf die Pittsche Einkommensteuer anwandte, wurde der Charakter derselben völlig verändert. Die vorher durchaus einheitliche und durch die Ermittlung des Gesamteinkommens, an welches allein der Steuerfuß angelegt wurde, in sich geschlossene Einkommensteuer, zerfiel jetzt nach der Zahl aller möglichen Einkommensquellen in eine Reihe von Einzelsteuern, die durch nichts als einige einheitliche Bestimmungen, die für alle Teilsteuern galten, zusammengehalten wurden. Steuergesetzlich fand diese Änderung in der Aufstellung der fünf sogenannten „schedules" ihren Ausdruck. In der Pitt-Steuer diente die Aufzählung der Einkommensarten vornehmlich nur dazu, den Wirkungsbereich der Steuer zu umschreiben und die verschiedenartigsten Einkommensteile, die ein Gesamteinkommen bildeten, ausnahmslos der Steuer zu unterwerfen. Während so diese Aufzählung mehr einen beschreiben-

den Charakter trug, bedeuteten in dem neuen Steuergesetz die „schedules", obwohl sie inhaltlich mit der alten Aufzählung fast übereinstimmten, nunmehr in sich selbständige Teile des Steuergesetzes, die ihr eigenes Steuerobjekt hatten. Dabei erfolgte gegenüber der Pitt-Steuer eine Ausdehnung der Steuerpflicht auf eine Einkommensquelle, die man bisher von jeder Besteuerung ängstlich ausgenommen hatte. Es handelt sich hier um Einkommen, die sich aus der Kapitalanlage in Anleihepapieren ergaben, denen bisher ausdrücklich Freiheit von jeder Besteuerung zugesichert worden war, um die Unterbringung der Anleihen sicher zu stellen. Addington hatte gleichzeitig mit seinem Einkommensteuerentwurf eine zweite Vorlage eingebracht, welche die Einkommen aus dieser Quelle einer gesonderten Besteuerung unterwerfen sollte. Dieser Zerlegung der Einkommensteuer in zwei auch äußerlich getrennte Steuern widersetzte sich jedoch Pitt mit dem Erfolg, daß Addington diese Vorlage zurückzog und zum Ersatz dafür in seiner Einkommensteuervorlage unter schedule C. nunmehr auch die Einkommen aus Anleihepapieren der Besteuerung unterwarf. Ausgenommen wurden, und zwar wieder auf Pitts Anregung hin, von der Besteuerung nur die ausländischen, nicht in England lebenden Inhaber englischer Staatspapiere, um die Unterbringung englischer Anleihen im Auslande nicht zu gefährden.

Durch die Einteilung der Steuer in die fünf schedules waren die Teilsteuern zu einem guten Teil auch vom Personalmerkmal unabhängig geworden, indem sie sich direkt an das Einzelobjekt anschlossen, und dadurch verloren sie auch den Charakter einer wirklichen Einkommensteuer und wurden zu einer Form der Ertragsbesteuerung, wenn auch einzelne Einkommensteuermomente in der Gesamtsteuer noch erhalten geblieben sind. Der Charakter als Ertragssteuer tritt besonders in jenen Einkommensgruppen hervor, die durch das Prinzip, das Einkommen an der Quelle zu erfassen, von der Personalbeziehung fast völlig frei wurden. Das ist besonders deutlich bei den Erträgen aus Grund- und Hausbesitz, die unter den schedules A. und B. verzeichnet waren und bei den unter schedule C. aufgeführten Kapitalerträgen. Dagegen tritt die persönliche Beziehung und damit auch der Einkommensteuercharakter bei den unfundierten Einkommen unter den schedules D. und E. auch in der Fassung des Addingtonschen Steuergesetzes deutlicher zutage.

Hergestellt wurde die Einheit der Gesamtsteuer erst wieder durch die Deklaration des Gesamteinkommens für Einkommen unter 60 £, denen Steuerfreiheit auf den Nachweis hin gewährt wurde, daß das Einkommen aus allen fünf schedules zusammen die Summe von 60 £ nicht überstieg. Ebenso galt die Gesamtdeklaration für Einkommen zwischen 60 und 150 £, für die eine Steuerermäßigung vorgesehen war. Die Ermäßigung richtete sich nach der Höhe des Einkommens und wurde derart berechnet, daß ein Steuerfuß angelegt wurde, der bei dem Mindesteinkommen von 60 £ $1^1/_4$% betrug und bei 150 £ den vollen Satz von 5% erreichte. Die Steuernachlässe nach der Kinderzahl der Steuerpflichtigen wurden außerdem auch nach der Einkommensgröße abgestuft.

Die Verhandlungen über die Vorlage Addingtons, die am 13. Juni 1803 eingebracht wurde, bezogen sich wesentlich auf die technische Gestaltung, während prinzipielle Gesichtspunkte kaum hervorgehoben wurden, da die Steuer als Kriegssteuer, die man als notwendiges Übel anerkannte, von Addington gefordert wurde. Rein äußerlich trat der Umstand, daß man die Steuer als Vermögenssteuer, die nur durch die Kriegslage gerechtfertigt werden konnte, auffaßte, in der beharrlichen Benennung der Steuer als „property tax" hervor, während die Pitt-Steuer ihr als „income tax" in den Debatten gegenübergestellt wurde. Eine Definition beider Begriffe, durch welche die Gegenüberstellung gerechtfertigt worden wäre, findet sich jedoch weder im Steuergesetz selbst, noch wurde sie in den Debatten aufgestellt. Nach längeren Kommissionsberatungen wurde die Vorlage am 1. August 1803 angenommen[24]).

Der Ertrag der neuen Steuer war mit 4,5 Millionen £ in das Budget eingesetzt worden. Ihr wirklicher Ertrag sank aber schon im folgenden Jahr beträchtlich unter diese Schätzungsziffer und Pitt erhöhte deshalb 1805 den Steuerfuß von 5% auf $6^1/_2$%, ohne jedoch etwas an der Steuer selbst zu ändern. Wesentliche Änderungen in der Organisation der Steuer erfolgten dagegen im Jahre 1806 unter dem neuen Ministerium

24) Das neue Steuergesetz ist Act. 43, Geo. III, c. 122.
S. dazu Dowell, Inc. tax Acts, Introd., S. 51ff.
„ History, III, S. 110ff.
Publ. Inc. a. Exp. 1869. II, S. 425.
Parl. Hist. vol. 36, col. 1595/1626.

Grenville durch den Finanzminister Henry Petty. Pettys finanzpolitischer Standpunkt war im Grunde dem von Pitt vertretenen durchaus gleich. Im besonderen aber diente der Stand der Staatsschulden auch ihm als Orientierungsgrund. In seiner Budgetrede vom 28. März 1806[25]) brachte Petty seine Übereinstimmung mit der von Pitt eingeschlagenen Schuldenpolitik zum Ausdruck und schritt durchaus im Sinne der Pittschen Finanzpolitik weiter, wenn er das Addingtonsche Steuergesetz durch neue Modifikationen wirksamer und die Steuer durch eine Erhöhung des Steuerfußes auf 10% ertragreicher zu gestalten suchte. Demgemäß setzte er die Befreiungsgrenze auf 50 £ jährlichen Gesamteinkommens herab und beschränkte die Steuerfreiheit auf Arbeitseinkommen aus Tag- oder Wochenlöhnen. Damit kam, wenn auch in enger und sehr schüchterner Weise, ein Entwicklungsmoment zum Ausdruck, das auf der verschiedenen Leistungsfähigkeit des fundierten und des unfundierten Einkommens beruht, das aber zunächst nicht zu weiterer Durchführung gelangte. Das System der Steuerermäßigung für Einkommen zwischen 50 und 150 £ wurde ebenfalls abgeändert. Die bisherige Einteilung in Einkommensklassen mit prozentual abgestuftem Steuerfuß wurde aufgegeben und eine gleichförmigere Progression des Steuerbetrags in der Weise erreicht, daß von dem Einheitssatz von 10% für jedes £, um welches das veranlagte Einkommen unter 150 £ blieb, ein fester Steuerabzug von 1 sh gewährt wurde. Die Steuerermäßigung, welche bisher den Steuerpflichtigen mit mehr als zwei Kindern gewährt worden war, wurde auf alle Familien mit Kindern ausgedehnt, dagegen wurden Steuerabzüge für Versicherungsprämien auf Personen mit Einkommen unter 150 £ beschränkt[26]).

In dieser Gestaltung verblieb die Einkommensteuer, die übrigens durch Petty den Namen property tax erhielt, unverändert bis zu ihrer Aufhebung. Dagegen machte die Steuer in den folgenden Jahren gewissermaßen eine negative Entwicklung durch, indem die öffentliche Meinung sich immer schärfer und allgemeiner gegen sie richtete und auf ihre Abschaffung

---

25) Hansard, I. vol. 6, col. 565.

26) Act. 46, Geo. III, c. 65 (1806).

S. dazu Dowell, Inc. tax Acts, Intr. S. 55.

Hansard, I. vol. 6, col. 564ff. und vol. 7, col. 50ff.

drang. Im Parlament breitete sich die Gegnerschaft mit jeder neuen Budgetdebatte weiter aus, und es waren einzig die dauernd gesteigerten Bedürfnisse des langwierigen Krieges gegen Napoleon, welche diese Steuer, deren Ertrag doch nicht entbehrt werden konnte, am Leben hielten. Im folgenden werden wir auf die finanzpolitische Wirkung der Steuer bis zu ihrer Abschaffung, auf ihren Charakter während dieser Zeit und auf die Gründe einzugehen haben, die schließlich ihre Abschaffung herbeiführten.

§ 6.

Die finanzpolitische Wirkung der Einkommensteuer und ihr Charakter in der ersten Existenzperiode.

Um die Grundzüge der Finanzentwicklung in England von 1798 bis 1816 zu erkennen, bedarf es nur noch einmal der kurzen Erwähnung, daß sie sich völlig in einer Kriegszeit vollzog, welche an die finanziellen Kräfte des Landes die größten Anforderungen stellte. Während Napoleon aus seinen besiegten Gegnern selbst wieder die Mittel herausziehen konnte, sie in Abhängigkeit zu halten und neue Siege zu erringen, sah sich England zeitweise nicht nur auf sich selbst dem großen Feind allein gegenübergestellt, sondern befand sich oft auch in der Lage, seine finanziellen Kräfte zur Stärkung seiner unterlegenen Verbündeten anstrengen zu müssen. Es leuchtet demnach ohne weiteres ein, daß den Grundzug der Finanzentwicklung in dieser Zeit eine ungeheure Ausgabensteigerung bilden mußte. Diese fällt denn auch mit ihrem weitaus größten Teil den durch den Krieg hervorgerufenen Militär- und Flottenausgaben zur Last. Aber auch die Wirkung der noch immer beträchtlichen Inanspruchnahme des Staatskredits zur Bedarfsdeckung zeigt sich auch hier wieder in der erheblichen Zunahme der durch den Schuldendienst erforderten Ausgaben. Demgegenüber aber läßt sich als zweiter Grundzug der Finanzentwicklung in dieser Epoche auch eine der Bedarfsvermehrung entsprechende Zunahme der ordentlichen Einnahmen feststellen, und zwar gestaltete sich diese so, daß der Mehrbedarf vollständig durch die Mehreinnahmen gedeckt wurde, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht.

Tab. 1. Überblick über die Bedarfsdeckung während des französischen Kriegs.

In den 10 Jahren von	betrugen die Ausgaben in Millionen £.			Davon wurden gedeckt durch		Ungedeckt blieben
	für Heer und Marine	für Schuld.-Dienst	insgesamt	dauernde Einnahmen	durch d. Eink.-Steuer	
1797—1806	283,5	162,5	490,0	306,5	25,0	158,5
1807—1816	505,5	231,0	811,5	548,0	122,0	141,5
Zu- oder Abnahme	+ 222,0	+ 68,5	+ 321,5	+ 241,5	+ 97,0	— 17,0

So wurde mit anderen Worten infolge der Anwendung des Pittschen Finanzprinzips die Schuldenvermehrung zwar nicht vermieden, aber doch auf ein normaleres Verhältnis reduziert. Es ist klar, daß die Einnahmesteigerung, durch welche dieser Erfolg erzielt worden war, nicht mit einer einzigen Steuer erreicht werden konnte. Die Bedeutung der Einkommensteuer für diese Zeit kann deshalb auch nicht die sein, daß sie als sogenannte „Kriegssteuer" den durch den Krieg hervorgerufenen Mehrbedarf allein oder auch nur zum größten Teil aufgebracht hätte. Wesentlich ist vielmehr, daß die Einkommensteuer als ein Teil der Einnahmengewinnung in das Finanzsystem eingefügt wurde, der diejenigen Quellen steuerlicher Leistungsfähigkeit erfaßte, die bisher in dem einseitig indirekten System der Besteuerung entgangen waren. Erst in zweiter Linie kommt dann der Umstand zur Geltung, daß eben nur durch die Einreihung dieses Gliedes das Besteuerungssystem umfassend genug wurde, um die Verwirklichung des Pittschen Finanzprinzips zu ermöglichen. Der wahre Charakter der englischen Einkommensteuer der ersten Periode wird demnach nicht erfaßt, wenn man sie schlechthin als „Kriegssteuer" charakterisiert. Im Zusammenhang mit dem ganzen Steuer- und Finanzsystem betrachtet, erscheint sie wesentlich als Ergänzungssteuer und diesen Charakterzug trifft Leroy-Beaulieu vollkommen richtig, wenn er ihn folgendermaßen beschreibt: „L'impôt sur le revenu est essentiellement une taxe complémentaire, une taxe d'appoint et de compensation, qui est destinée à rétablir la justice dans un système fiscal et à demander aux classes aisées et riches un supplément de contribution, parce que ces classes ont été trop mena-

gées par les impôts indirects“ [27]). Freilich ist es nicht so, daß die Einkommensteuer solchen Erwägungen ihre Einführung verdankte, sie ist vielmehr, wie Bastable hervorhebt, wie alle Steuern der Notwendigkeit entsprungen [28]). Das hindert aber durchaus nicht, daß sie, sobald sie einmal in das System eingeführt war, als Ergänzungssteuer wirkte, und als solche die Gesamtstruktur des Finanzsystems in dieser Zeit gegenüber der Zeit ohne Einkommensteuer völlig veränderte. Die indirekten Steuern bilden zwar noch immer die Grundlage des Steuersystems, daneben aber ist ausgleichend und ergänzend die direkte Besteuerung getreten. Dabei tritt nun allerdings jenes Merkmal an der Einkommensteuer hervor, das ihre speziellere Bezeichnung als „Kriegssteuer“ rechtfertigt. Die Steuer wurde nicht als dauerndes Glied dem System einverleibt, sondern nur auf die Dauer des Krieges beibehalten. Es verhält sich hier aber durchaus nicht so, als ob die Steuer schon von Pitt ausdrücklich nur als Deckungsmittel des Kriegsbedarfs eingeführt worden sei. Die finanziellen Funktionen, mit denen Pitt die Steuer betraute, nämlich die Deckung eines Teils des laufenden Bedarfs und die Verzinsung und Tilgung neuer Anleihen, lassen vielmehr Pitts Absicht vermuten, die Steuer dauernd beizubehalten [29]). Die Stellungnahme Pitts zur direkten Besteuerung überhaupt wird aus einer Antwort erkennbar, die er in der Debatte vom 18. Februar 1805 gab, als ein erheblicher Ausfall der Verzehrssteuern zu der Vermutung Anlaß bot, daß diese an der Grenze ihrer Ertragsfähigkeit angelangt seien: „With regard to direct taxes certainly they are more inconvenient, but they are also more economical than taxes upon consumption. The best writers on the subject have said of direct taxes that they are more inconvenient in the collection than doubtful in the principle; and it would be most desirable to levy direct than indirect taxes, if peculiar circumstances did not render that far from practicable in the whole extension of a nation's wants“ [30]).

---

27) Leroy-Beaulieu, Finances, I. S. 442.

28) Bastable, Finance, S. 477.

29) Vgl. hierzu Parl. Hist. vol. 34, col. 1519, wo die Befürchtung ausgesprochen wird, daß durch die Pittschen Maßregeln die Einkommensteuer dauernd gemacht würde.

30) Hansard, I., vol. 3, col. 556.

Aus diesen Worten klingt eine starke Neigung zur direkten Besteuerung heraus, die es nicht als sehr wahrscheinlich erscheinen läßt, daß Pitt die Einkommensteuer so leichten Kaufes wieder aufgegeben hätte. Dagegen ist die Steuer von Addington durchaus in dem Sinne als Kriegssteuer aufgefaßt und behandelt worden, daß sie nur und ausschließlich als Deckungsmittel des durch einen Krieg hervorgerufenen Mehrbedarfs und als Ersatz der sonst zu diesem Zweck erforderlichen Anleihen Geltung hatte. Die Einkommensteuer der ersten Periode war demnach nur ihrer äußeren Veranlassung nach eine Kriegssteuer. Finanzpolitisch ist sie als Ergänzungssteuer zu betrachten, insofern sie bisher unberührte Steuerquellen erschloß und eine gerechtere Verteilung der steuerlichen Belastung herbeiführte. Rein finanziell betrachtet, wirkte sie als eine Zusatzsteuer, durch welche der unzulängliche Ertrag der übrigen Besteuerung erhöht und die Durchführung des Pittschen Finanzprinzips allererst ermöglicht wurde.

Wie die Einführung der Einkommensteuer demnach durch den Krieg nur veranlaßt, keineswegs aber einzig bedingt war, so bildete auch die Beendigung des Krieges wiederum nur den Anlaß zur Aufhebung der Steuer. Mit dem Aufhören des Kriegsbedarfs und bis zur allmählichen Reduktion der Ausgaben auf einen normalen Friedensetat wurde natürlich alljährlich ein gewisser Betrag der dauernden Einnahmen frei, der zur Erniedrigung oder zur Aufhebung drückender Steuern verwandt werden konnte. Daß als erste aller während der Kriegszeit eingeführten Steuern die Einkommensteuer fiel, wird nun keineswegs dadurch erklärt, daß man die Steuer als Kriegssteuer betrachtet, denn diese Bezeichnung kann mit der gleichen Berechtigung von einer ganzen Anzahl anderer Steuern gebraucht werden, die in der Zeit des großen Kriegs eingeführt wurden, ohne deshalb sofort nach seiner Beendigung gleich der Einkommensteuer abgeschafft zu werden.

Ebensowenig wie in dieser rein äußerlichen Eigenschaft der Einkommensteuer scheint der letzte Grund zu ihrer Aufhebung in der Art ihrer Organisation zu liegen. Es ist zwar klar, daß die innere Ungerechtigkeit und Ungleichheit der Steuer schroff genug hervortraten, um eine Gegnerschaft gegen diese Form der Einkommensbesteuerung zu begründen. Aber

diese Gegnerschaft konnte sich nicht wohl allein gegen die Form der Steuer richten, denn das Parlament, welches die Steuer einführte und wieder abschaffte, hätte auch eine gründliche Reform der Steuer durchzuführen vermocht. Das psychologische Motiv dafür, daß die in der Steuer liegenden Entwicklungsmomente nur in der Richtung der Ertragssteigerung, nicht aber nach der Richtung eines auf den Forderungen der Theorie beruhenden inneren Ausbaus zur Geltung kamen, ist leicht zu erkennen. Das liegt einerseits darin, daß man von der Steuer nur einen möglichst hohen Ertrag erwartete und andererseits darin, daß man sie ähnlich wie die französischen Zwangsanleihen[31]), als ein momentanes Opfer betrachtete, das in der Zeit höchster nationaler Not die reicheren Schichten des Volkes dem Vaterland darbrachten. Von diesem Gesichtspunkt aus läßt sich denn auch der wahre Grund dafür, daß gerade die Einkommensteuer wieder fallen mußte, erkennen. Das primäre Moment, gegen das sich die allgemeine Gegnerschaft richtete, ist das von der Einkommensteuer erfaßte Steuerobjekt selbst. Alle anderen Momente, die man in der Debatte naturgemäß in den Vordergrund schob, weil sie einen viel besseren Angriffspunkt boten, sind sekundärer Natur. Die althergebrachten Besteuerungsgrundsätze, die sich an das Ausgabeprinzip anschlossen und eine Ausdehnung der Besteuerung auf möglichst viele Objekte forderten, waren noch zu tief gewurzelt, als daß man das in der Einkommensteuer verkörperte neue Besteuerungsprinzip nach dem Einkommensmerkmal allgemein anerkannt hätte. Dazu kam die theoretische Überzeugung der damaligen Nationalökonomie und Steuerlehre, daß eine Besteuerung des Vermögens oder des Einkommens eine dauernde Verminderung des Nationaleinkommens bedeutete, so daß man Einkommen und Vermögen überhaupt nicht als steuerbares Objekt betrachten könne. Ergänzend wirkt in dieser Hinsicht noch der Umstand, daß im englischen Parlament doch nur die wohlhabenderen Schichten der Bevölkerung, die von der Einkommensteuer wie von einer ihnen auferlegten Sondersteuer betroffen wurden, vertreten

---

31) Manes macht S. 205ff. auf diese Analogie aufmerksam. Eine direkte Abhängigkeit der englischen Einkommensteuer von den französischen Zwangsanleihen ist aber nicht anzunehmen.

waren, während die unteren Schichten, die zwar zur Einkommensteuer kaum beitrugen, dafür aber den Druck der indirekten Besteuerung umso schwerer empfanden, im Parlament überhaupt keinen Einfluß hatten.

Schließlich muß man sich auch hier von der Vorstellung freimachen, als ob beim Eintritt einer neuen Idee diese in voller Deutlichkeit, so wie sie sich am Ende einer langen Entwicklung dem Beschauer enthüllt, auch denen vorgeschwebt habe, die sie zuerst vertraten. Es sind die Ausnahmefälle in der Geschichte und nur die Anfangspunkte ganz umfassender Entwicklungsreihen, deren Idee überhaupt vorausgeschaut wird. In allen anderen Fällen aber tritt das Neue in Abhängigkeit vom Alten, längst Bestehenden und wirkt zunächst durchaus in den Bahnen und Formen des Alten, um erst nach langer Entwicklung über diese hinauswachsend in der ihm eigentümlichen Form erkennbar zu werden. So ist es mit der Einkommensteuer gewesen, die sich zunächst im Triple Assessment in die alten Formen hüllte und in der Pitt-Steuer noch in starker Abhängigkeit von diesem stand. Die neue Idee, der die alte Form unangemessen war, zeigte sich hier jedoch noch zu schwach, um sich selbständig loszulösen, so daß ihre Verwirklichung in dieser Periode scheitern mußte, und darin liegt der tiefere Grund, der die Einkommensteuer zum Fall brachte, nachdem die Notwendigkeit, die sie bisher allein stützte, mit dem Friedensschluß in Wegfall kam.

§ 7.

Die Beseitigung der Einkommensteuer 1816.

Mit dem Jahre 1815 hatte der große weltgeschichtliche Kampf der europäischen Nationen durch die endgültige Niederlage Napoleons seinen Abschluß gefunden. Auf dem Kontinent war damit das europäische Gleichgewicht in der Machtverteilung der führenden Staaten wieder hergestellt, für England dagegen bedeutete der Sieg über Napoleon und über Frankreich, den alten politischen und wirtschaftlichen Rivalen, die Sicherung seiner absoluten Vormachtstellung in der Weltpolitik des 19. Jahrhunderts. Aber wie für die kontinentalen Mächte war auch für England die erste Forderung des Tages nicht die einer extensiven Machtentwicklung, sondern die einer

Festigung der durch die lange Kriegsdauer zerrütteten inneren Verhältnisse. Freilich war England während des ganzen Krieges von einer territorialen Verheerung verschont geblieben, da der Feind englischen Boden nie betreten hatte. Auch die innerstaatliche Entwicklung des Inselreichs war im Gegensatz zu den kontinentalen Mächten durch den Verlauf und den Ausgang des Kriegs wenig beeinflußt worden. Nur nach einer Richtung hin brachten die folgenden Jahre eine innere Fortentwicklung von höherer Bedeutung, die Parlamentsreform, die den neuen Verhältnissen entsprechend eine Ausdehnung des parlamentarischen Prinzips anstrebte und bis zum Jahre 1830 hin einen bald mehr bald minder heftigen Kampf der Parteien verursachte. Daneben vollzog sich der riesenhafte Neubau des englischen Wirtschaftslebens, durch den die politische Vormachtstellung Englands auch nach der wirtschaftlichen Seite hin ausgedehnt wurde. Unter der Förderung der nationalökonomischen Literatur begann die Freihandelsidee ihren neugestaltenden Einfluß auf allen Gebieten des Wirtschaftslebens auszuüben und im Zusammenhang mit dieser Entwicklung gelangte die sozialpolitische Gesetzgebung und die modernere Ausgestaltung des Zivil- und Strafrechts zur Durchführung. Die Fabrik- und Armengesetzgebung sind die bedeutsamsten Ergebnisse dieser Entwicklung.

In steter und enger Wechselwirkung zu den hier angedeuteten Entwicklungsreihen steht die Fortbildung der englischen Finanzen nach der Wiederherstellung des Friedens. Für die allgemeine Finanzlage im Jahre 1816 bildet die dauernde starke Erhöhung des Finanzbedarfs das wesentlichste Ergebnis des fast 25 jährigen Kriegs. In den zehn Friedensjahren nach dem nordamerikanischen Unabhängigkeitskrieg hatten die Ausgaben im jährlichen Durchschnitt 19 Millionen £ betragen. Dieser Durchschnitt war in der ersten Hälfte des französischen Kriegs auf 49 Millionen £ und in der zweiten Hälfte auf 81 Millionen £ gesteigert worden. Es ist klar, daß die Reduktion des Kriegsbedarfs auf einen normalen Friedensstand eine Reihe von Jahren erforderte, da die Nachwirkungen des Kriegs nicht sofort aufhörten. Immerhin aber betrugen die durchschnittlichen jährlichen Ausgaben im ersten Jahrzehnt nach dem Friedensschluß noch 61 Millionen £ und in den beiden folgenden Jahrzehnten 53 Millionen £. Diese Steige-

rung der dauernden Ausgaben ist sowohl auf eine dauernde Erhöhung der militärischen Aufwendungen und derjenigen der Zivilverwaltung als auch auf die erhebliche Steigerung der durch den Krieg vermehrten Schuldenlast zurückzuführen.

Von diesem Stand des jährlichen Staatsbedarfs muß man ausgehen, um die Finanzpolitik zu verstehen, die nach dem Frieden eingeschlagen wurde; denn der im Vergleich zur letzten Friedensperiode ungewöhnlich hohe Friedensbedarf mußte den Wunsch wachrufen, diesen Bedarf auf jede Art und Weise zu verringern, um dadurch die drückende Schuldenlast zu erleichtern. Von Anfang an bestand nun im Parlament die ausgesprochene Überzeugung, daß die Regierung zu einer Bedarfsverminderung gezwungen werden könnte, wenn man ihr diejenigen Einnahmequellen verschloß, deren Ergiebigkeit und leichte Ausnutzungsmöglichkeit zu weiterer Bedarfssteigerung verleiten könnte. So stellte sich das Parlament auf den Standpunkt, daß eine Erleichterung in der steuerlichen Belastung nur durch eine umfassende Steuerreduktion erreicht werden könnte. Hierin liegt ein weiteres Motiv, das zur Aufhebung der Einkommensteuer drängte, da diese als dauernde Finanzquelle am leichtesten eine Politik der Ausgabensteigerung gestützt hätte [32]).

Die Regierung nahm einen entgegengesetzten Standpunkt ein, obwohl auch sie die Notwendigkeit einer Bedarfsverminderung durchaus anerkannte. Diese ließ sich aber nur auf zwei Wegen erreichen: einmal indem durch eine wirksame Schuldentilgung die Schuldenlast verringert wurde, und zum andern, indem das ganze Steuersystem einer durchgreifenden Reform unterzogen wurde, durch welche die Erhebungskosten herabgemindert und der relative Ertrag der Steuern erhöht wurde. Um die Durchführung dieser doppelten Absicht zu sichern, forderte der Finanzminister Vansittart die Fortsetzung der Einkommensteuer, indem er der Auffassung entgegentrat, daß diese Steuer nur als Kriegssteuer mit der Verpflichtung, sie nach der Beendigung des Kriegs wieder abzuschaffen, eingeführt worden sei. Durch Verbesserungen des Einkommensteuergesetzes und des Veranlagungsmodus sollte übrigens den Einwänden, die sich weniger gegen das Einkommensteuer-

32) Hansard, I., vol. 32, col. 389.

prinzip als gegen die bestehende Organisation der Steuer richteten, wirksam begegnet werden.

Die Notwendigkeit, die Steuer beizubehalten, ergab sich noch von einem anderen Gesichtspunkt aus. Als leitendes Finanzprinzip stellte Vansittart die unbedingte Vermeidung neuer Anleihen auf, um eine allmähliche Erholung des fast erschöpften Staatskredits zu ermöglichen. Da sich als Folgen des Kriegs noch immer außerordentliche Ausgaben notwendig machten, die nach Wegfall der Einkommensteuer durch die verbleibenden dauernden Einnahmen nicht gedeckt werden konnten, so machte sich die Fortsetzung der Steuer auch notwendig, um diesem zeitweiligen Bedarf begegnen zu können.

So gelangte die Regierung zu dem Antrag, die Einkommensteuer zu dem Satz von 5% noch auf eine bestimmte Zeit beizubehalten, und Vansittart faßte bei der Einbringung dieses Antrags am 18. März 1816 die dafür maßgebenden Gründe folgendermaßen zusammen: „The passing of this bill would facilitate most materially the operations of the whole financial machine of the country: while the property tax was affording a temporary supply to a temporary want, that machine, of late years much desorganized and complicated, might be put into a state of repair and activity, which would facilitate the whole proceedings of the nation; with the property tax the money-market would be relieved and he anticipated a certain if not a rapid improvement in the public pecuniary concerns“ [33]). In diesen Worten ist die auf die Einkommensteuer gestützte Finanz- und Steuerpolitik angedeutet, wenn auch die einzelnen Züge einer auf diesen Grundsätzen sich aufbauenden Finanzreform noch nicht hervortreten. Der Regierungsantrag wurde jedoch mit geringer Majorität abgelehnt, Damit war die Einkommensteuer gefallen und die Regierung vor die Aufgabe gestellt, einen neuen Finanzplan auszuarbeiten.

33) Hansard, I., vol. 33, col. 433.

3. Kapitel.

Die Reform der indirekten Besteuerung.

§ 8.

Reformmethoden bis 1836.

Die Entfernung der Einkommensteuer aus dem englischen Steuersystem bedeutete keine einfache Wiederherstellung des Systems, wie es vor der Einführung der ersten Einkommensteuer bestanden hatte. Die wesentlichste Änderung lag darin, daß alle ordentlichen Einnahmezweige eine derartige Steigerung erfahren hatten, daß der Gesamtertrag der dauernden Steuern zur Deckung des normalen Friedensbedarfs ausreichte, und Anleihen also als Deckungsmittel des laufenden Bedarfs vermieden werden konnten. Es war somit ein Einnahmezweig, der in den Budgets einer früheren Finanzepoche den übrigen Zweigen fast völlig gleichgeordnet war, ausgeschaltet worden, so daß nach dem Wegfall der Einkommensteuer die überragende Stellung der indirekten Steuern noch schroffer hervortrat als früher. Obwohl von den direkten Steuern namentlich die Vermächtnissteuern und die Häuser- und Fenstersteuern eine erhebliche Steigerung erfahren hatten, betrug doch im Jahre 1816 nach dem Wegfall der Einkommensteuer der Ertrag aller direkten Steuern noch nicht einmal den fünften Teil des gesamten Steuerertrags. Innerhalb dieses indirekten Steuersystems, das damit seine äußerste Ausbildung erfahren hatte, bereiteten sich aber die Momente vor, die zunächst eine Umbildung innerhalb des Systems und späterhin die Umwandlung in ein gemischtes System zur Folge hatten.

Die Verbrauchsbesteuerung, die in den letzten 20 Jahren ungefähr eine Verdoppelung erfahren hatte, war infolge der häufigen Erhöhungen während des Kriegs zu einem äußerst komplizierten System geworden, in welchem sich die einzelnen Steuern vielfach gegenseitig Abbruch taten. Der Zolltarif hatte zwar seit den Pittschen Reformen in erster Linie fiskalischen Charakter, doch wurde der Ertrag durch das Überwuchern protektionistischer und prohibitiver Rücksichten nach dem Frieden wieder stark beeinträchtigt. Eine Reformation innerhalb des bestehenden Steuersystems mußte sich somit wesentlich in der

Richtung einer allmählichen Vereinfachung desselben vollziehen, durch welche der Reinertrag dieser beiden Einnahmezweige gehoben werden konnte.

An diese Grundlagen war nun die Finanzpolitik der nächsten Jahrzehnte gebunden. Sie entfaltete sich in deutlich erkennbarer Weise nach drei verschiedenen Richtungen. Einmal richtete sie sich auf eine Reduzierung des Finanzbedarfs durch eine weitgehende Sparsamkeitspolitik. Dieses Streben hatte den Erfolg, daß der jährliche Bedarf in dem Jahrzehnt von 1825 bis 1834 dem vorausgegangenen Jahrzehnt gegenüber insgesamt um 80 Millionen £ abnahm. In dem folgenden Jahrzehnt erfolgte zwar keine weitere Verminderung der Ausgaben, doch ist dieser Umstand auf die außerordentlichen Ausgaben zurückzuführen, welche die seit dem Jahre 1836 auf Staatskosten durchgeführte westindische Sklavenbefreiung verursachte.

Die zweite Richtung, in der sich die Finanzpolitik nach 1816 bewegte, bezog sich auf die Schuldentilgungspolitik, deren Verfahren eine völlige Umwandlung erfuhr. Indem seit der Beendigung des Kriegs die jährlichen Einnahmen die Ausgaben überstiegen, wurde alljährlich ein Überschuß erzielt, der seit dem Jahr 1828 zur Schuldentilgung verwendet wurde, womit die alte Pittsche Tilgungspolitik verlassen und ein einfacher, wenn auch nicht mit großer Schnelligkeit wirkender Tilgungsmodus eingeführt war.

Die dritte Aufgabe der Finanzpolitik von 1816 bis 1842 bildete schließlich die Reform des Steuersystems, die sich in drei deutlich unterschiedenen Stufen vollzog. Solange eine Bedarfsverminderung erreicht werden konnte, verwandte man zunächst den Einnahmeüberschuß, der sich dadurch im Budget ergab, zur Reduktion der am meisten drückenden Steuern. Vor allem waren es die während des Kriegs eingeführten oder erhöhten Aufwandsteuern und Verbrauchsteuern, die auf diese Weise eine Herabsetzung erfuhren, während die Zölle ziemlich unverändert blieben. Die Folge davon war, daß die Verbrauchsteuern nach ihrem absoluten Ertrag hinter die Zölle zurücktraten, die infolge der Ausdehnung des Wirtschaftslebens einen stets steigenden Ertrag einbrachten. Allmählich gelangte man durch die Steuerpraxis in bezug auf die Steuerreduktion zu bestimmten Erkenntnissen über deren Wirkungsweise, und daraus ließen sich dann auch die Grundsätze ableiten, die bei einer

weiteren Herabsetzung der Steuern beachtet werden mußten. Der wesentlichste Unterschied dieser zweiten Stufe der Steuerreduktionen gegenüber der ersten liegt darin, daß eine weitere Herabminderung des Bedarfs ohne Vernachlässigung wichtiger Staatsaufgaben nicht mehr ermöglicht werden konnte, so daß also ein Einnahmeüberschuß nur durch eine Steigerung der dauernden Einnahmen erreicht werden konnte. Teilweise ergab sich diese durch die natürliche Ertragssteigerung der Zölle und der Verbrauchssteuern infolge der Zunahme der Bevölkerung und ihres Wohlstands. Eine weitere Steigerung des Ertrags ließ sich aber auch vielfach durch eine Ermäßigung der Steuern auf gewisse Verbrauchsgegenstände erreichen, indem der dadurch hervorgerufene gesteigerte Konsum eine Ertragsvermehrung bewirkte. In anderen Fällen konnte man diese durch die Beseitigung solcher Steuern erwarten, die eine Verteuerung der Produktion zur Folge hatten. Endlich gestaltete sich die wechselseitige Abhängigkeit und Beziehung der einzelnen Steuerobjekte auch so, daß die Erhöhung oder Verminderung einer bestimmten Steuer eine Ertragssteigerung einer anderen Steuer verursachte. Die Verwertung dieser Erkenntnisse, die sich aus der Steuerpraxis ergaben, führte ungefähr seit dem Jahre 1830 zu einer zielbewußteren Gestaltung der Steuerpolitik.

Es ist jedoch leicht ersichtlich, daß diese Grundsätze, soweit sie eine Steigerung des Ertrags bezweckten, nur in beschränktem Umfang Geltung behielten, da schließlich überall die Grenze erreicht werden mußte, über die hinaus durch eine Herabsetzung der Steuern eine Ertragssteigerung nicht mehr erwartet werden konnte. Tatsächlich war diese Grenze auch bald erreicht und jeder Versuch, sie zu überschreiten, führte zu einem Mißerfolg, der sich in einem Einnahmeausfall offenbarte.

Damit war aber gleichzeitig die Grenze erreicht, innerhalb deren eine Reform des indirekten Steuersystems ohne die Unterstützung einer zeitweiligen Einnahmequelle, welche den durch die Reform verursachten Ertragsausfall ausglich, ermöglicht werden konnte. Wenn die Steuerreform deshalb nicht auf halbem Wege Halt machen sollte, mußte eine neue Reformpolitik eingeschlagen werden, deren Grundzüge Henry Parnell in seinem Werk „On Financial Reform“ klar vorgezeichnet hat. Parnell weist zunächst die Notwendigkeit einer weiteren Finanzreform nach und zeigt den Weg, auf dem sie erreicht

werden soll. Er stellt in den Mittelpunkt die Forderung einer $1^1/_2$- bis 2%igen Einkommensteuer, mit deren Ertrag der durch die Steuerreform entstandene Einnahmeausfall wett gemacht werden sollte. Praktisch begann dieser Gedanke schon im Jahre 1830 hervorzutreten, und im Jahre 1833 kam er durch den Finanzminister Lord Althorp, der sich selbst als einen Schüler Parnells bezeichnete, seiner Verwirklichung sogar sehr nahe, als die Abschaffung der Malzsteuer und der Fenstersteuer gefordert wurde und Althorp als Ersatz dafür eine Einkommensteuer in Aussicht stellte.

Diesem vorgezeichneten und grundsätzlich allein gangbaren Weg einer weiteren Reform folgte jedoch die Finanzpolitik erst, als sie durch die finanzielle Notwendigkeit, die sich mit der Bedarfssteigerung und der tatsächlichen Unzulänglichkeit der indirekten Steuern ergab, dazu getrieben wurde, und als der zuerst eingeschlagene Ausweg zu einem greifbaren Mißerfolg führte.

§ 9.

Das Reformproblem.

Die Grundtatsache, aus der heraus sich das Finanzproblem in der zweiten Hälfte der dreißiger Jahre entwickelte, bildete die Gestaltung des Bedarfs. Das Reformproblem war verhältnismäßig einfach, solange das bestehende Einnahmesystem einen genügend hohen Ertrag lieferte, um nicht nur die laufenden Ausgaben, sondern auch die Kosten der Reformen zu decken. Das traf bis zur Mitte der dreißiger Jahre zu, wenn auch die Tendenz, die der Entwicklung der Ausgaben und der Einnahmen innewohnte, einem Punkt zustrebte, an welchem sich die vorhandenen Einnahmequellen zur Deckung selbst des abnehmenden Bedarfs als unzureichend erweisen mußten. Diese Tendenz findet ihren Ausdruck in dem abnehmenden Prozentverhältnis, in welchem der jährlich erzielte Überschuß zu den gesamten Einnahmen stand, wie es durch die umstehende Tabelle veranschaulicht wird.

Das Reformproblem mußte sich zu einem umfassenden Finanzproblem auswachsen, sobald ein steigender Bedarf auftrat, dem das bestehende System der Einnahmegewinnung nicht durch natürliche oder leicht zu bewirkende Ertragssteigerung

Tab. 2. Übersicht über die Einnahmeentwicklung 1819—39.

Im jährlichen Durchschnitt betrugen in Millionen £:

in den Finanzjahren	die Gesamtausgaben	die Einnahmen, absolut und in % der Gesamteinnahmen								Überschuß oder Fehlbetrag	
		Zölle u. Verbrauchssteuern	%	Stempel u. Aufwandssteuern	%	Erwerbs- u. sonstige Einn.	%	Gesamteinnahmen	%	absolut	%
1819/20—23/4	57,034	41,336	69,3	14,770	24,7	4,508	6,0	59,614	100	+2,579	4,3
1824/5—28/9	55,009	41,024	72,2	12,582	22,1	3,245	5,7	56,851	100	+1,842	3,2
1829/30—33/4	51,300	37,309	71,3	12,502	23,9	2,577	4,8	52,388	100	+1,087	2,1
1834/5—38/9	54,172	37,035	72,7	11,342	22,2	2,617	5,1	50,994	100	—3,178	6,2

zu folgen vermochte. Die Bedeutung, welche der Bedarfsgestaltung im Finanzsystem eines Landes zukommt, liegt in ihrer wesentlichen Unabhängigkeit von finanzpolitischen Erwägungen, da der Bedarf sich notwendig aus der gesamten Staatstätigkeit ergibt, die nicht willkürlich durch Rücksichten auf die augenblicklich zur Verfügung stehenden Einnahmen und ohne Schädigung der inner- und außerpolitischen Machtstellung des Staates beschränkt werden kann. Dabei zeigt sich immer wieder, und in der Geschichte aufstrebender Staaten am deutlichsten, daß eine sog. Sparsamkeitspolitik als finanzpolitisches Prinzip völlig untauglich ist, soweit sie auf eine Verminderung des Bedarfs durch Beschränkung der inneren oder äußeren Machtentfaltung des Staates abzielt. Im Sinne rein ökonomisch sparsamer Finanzgebarung ist sie eine so selbstverständliche Voraussetzung jeder gesunden Finanzwirtschaft überhaupt, daß sie nur zu organisationstechnischen, nicht aber zu finanzpolitischen Reformen Veranlassung geben kann. Daß die politische Tätigkeit bis zu einem gewissen Grad durch die Finanzlage beeinflußt werden kann und wird, ist klar genug, doch wird diese Rücksichtnahme auf die Ergiebigkeit vorhandener Einnahmequellen nie eine dauernde Beschränkung wesentlicher Staatsaufgaben bewirken können.

Erfassen wir so den Bedarf als schlechthin gegebene Größe, so ergibt sich hieraus eine doppelte Anforderung an das Einnahmesystem. Einmal erfordert die Notwendigkeit seiner augenblicklichen Deckung in dem Finanzjahr, in welchem er neu auftritt, eine Vermehrung der Einnahmen, zum andern aber eine derartige Ausbildung der Einnahmequellen, daß sie durch natürliches Wachstum oder leichte Vermehrbarkeit die

Deckung eines steigenden Bedarfs in kommenden Jahren sicherstellen.

Diese theoretischen Anforderungen werden nun aber abgeändert und in ihrer Durchführung bestimmt durch die Gestaltung und Wirkungsweise des bereits bestehenden Einnahmesystems, da alle Teile desselben durch die Beziehung, die sie zum Steuerzahler haben, in gegenseitiger Wechselwirkung stehen. Die einheitliche Quelle, aus der alle Steuern bezahlt werden, ist das Einkommen, und die Vielzahl der Besteuerungsweisen bedeutet schließlich nichts als ebenso viele Mittel und Wege, die vielfachen Erscheinungsformen aller Einkommensarten zu erfassen und der Besteuerung zu unterwerfen. Eine Einnahmenvermehrung kann daher nur erzielt werden, entweder durch eine stärkere Belastung bereits erfaßter Einkommensteile im Verhältnis zum jährlichen Einkommenszuwachs, oder aber durch eine Erfassung solcher Einkommensteile, die bisher der Besteuerung entgangen waren. Da jede Steuerpolitik aber nach den bekannten Grundsätzen der Gleichheit und Verhältnismäßigkeit der Belastung in erster Linie auf die Heranziehung solcher Teile gerichtet sein muß, so erkennen wir darin die dritte Grundforderung, der eine Finanzreform genügen muß.

Die tatsächliche Entwicklung der englischen Finanzen etwa von dem Jahre 1836 an verlief so, daß alle drei Momente scharf und deutlich in die Erscheinung traten. Die Wendung in der Bedarfsentwicklung trat 1836 im Zusammenhang mit der Durchführung der westindischen Sklavenbefreiung und der Entschädigung der Sklavenhalter ein. Außerdem aber erfuhr das Ausgabebudget eine fortdauernde Zunahme durch die militärischen Rüstungen, die sich in diesen Jahren durch das gespannte Verhältnis zu Frankreich nötig machten. Ferner hatten die allgemeinen wirtschaftlichen Depressionen und wiederholte Fehlernten nicht nur die Wirkung einer Ertragsverminderung einzelner Einnahmequellen, sondern auch einer positiven Ausgabevermehrung, indem die Notlage der landwirtschaftlichen und teilweise auch der industriellen Bevölkerung staatliche Unterstützungen erforderte. Wenn auch die meisten dieser Ausgaben ihrer Veranlassung nach zeitweilig waren, so ergab sich schließlich aus ihnen doch immer eine teilweise Erhöhung auch des dauernden Bedarfs. Deutlich erkennbar ist dies bei den gesteigerten Ausgaben für Rüstungszwecke, da die Erhaltung des

Heeres und der Flotte auf dem einmal erreichten Stand eine dauernde Belastung bedeutete. Schließlich aber erfuhr das jährliche Ausgabebudget eine zunehmende Steigerung durch die mannigfachen wirtschaftlichen und sozialen Reformen, die in diesen Jahren in Angriff genommen und durchgeführt wurden.

Diese Entwicklung des dauernden Bedarfs ging so weit, daß die aus dem bestehenden System verfügbaren Einnahmen nicht mehr zu seiner Deckung ausreichten, so daß die Finanzjahre nach 1837 mit wechselnden, teilweise erheblichen Fehlbeträgen abschlossen.

So betrug der rechnungsmäßige Fehlbetrag:

1837/8	0,726	Millionen £,.
1838/9	0,344	„ „
1839/40	1,531	„ „
1840/1	1,560	„ „
1841/2	2,086	„ „
zusammen	6,447	Millionen £.

Während aber einerseits trotz aller Sparsamkeitsbemühungen, die in mehrfachen Resolutionen im Parlament zum Ausdruck kamen, eine Bedarfsverminderung nicht erreicht werden konnte, offenbarten auf der anderen Seite gerade in diesen kritischen Jahren die Hauptzweige des Einnahmesystems ihre starke Abhängigkeit von der gesamten Wirtschaftslage in dem geringen natürlichen Wachstum und dem Schwanken ihres Ertrags. So fehlte in dem System ein Element, das von den Verhältnissen der Konjunktur wesentlich unabhängig, diejenige Elastizität der Ertragsvermehrung besaß, die in Zeiten steigenden Bedarfs notwendig ist. Die bisherigen Reformen hatten zwar eine teilweise Vereinfachung des Zolltarifs und der Verbrauchssteuern bewirkt, ohne aber die Grundlagen des Systems selber irgendwie zu verändern oder zu berühren. Der Grund ihrer schließlichen Wirkungslosigkeit aber lag darin, daß diese Reformen weder eine gerechte Verteilung der Steuerbelastung, noch eine Ertragssteigerung zur Folge hatten, weil sie keine wesentlich neuen Steuerquellen zu erschließen vermochten.

Der Versuch, noch ganz auf der Grundlage des bestehenden Systems das finanzielle Gleichgewicht zwischen Ausgaben und Einnahmen herzustellen, wurde im Budget für das Finanzjahr 1840/1 durch Prozentzuschläge zu den Zöllen, Verbrauchssteuern

und Aufwandsteuern unternommen, führte aber zu einem vollen Mißerfolg. Von vornherein lag es in dem Wesen dieses Auskunftsmittels, daß seine Anwendung keine Anpassung der dauernden Einnahmen an den steigenden Bedarf bedeuten, sondern höchstens die Mittel schaffen konnte, die Ausgaben des Jahres zu decken und ein erneutes Defizit zu vermeiden. Aber selbst diese Absicht wurde nicht erreicht, indem der Ertrag der Zölle und der Verbrauchssteuern wesentlich hinter der Summe zurückblieb, die nach dem Zuschlag von 5 % hätte erwartet werden sollen, und selbst die Aufwandsteuern überstiegen erst im zweiten Jahr nach der Erhöhung den veranschlagten Betrag.

Versuchen wir, die Ursachen zu erfassen, die den Mißerfolg dieses letzten Versuchs, allein mit dem bisherigen System der Einnahmegewinnung auszukommen, notwendig herbeiführten, so liegen sie weniger in einer absoluten steuerlichen Überlastung, da die Gesamtbelastung in den Jahrzehnten nach den napoleonischen Kriegen sowohl absolut als auch auf den Kopf der Bevölkerung berechnet, durch den Wegfall der Einkommensteuer und durch Reduktion der Verbrauchsteuern erheblich vermindert worden war, wie wir aus der nebenstehenden Tabelle ersehen

Tab. 3. Darstellung der steuerlichen Belastung in der Zeit nach den französischen Kriegen.

Jahr	Bevölkerung	Gesamtbelastung				Zölle und Verbrauchssteuern				Stempel- und Aufwand-, Land- und Haussteuern				Einkommensteuer			
		Betrag	in % der ges. Belastg.	pro Kopf der Bevölkerung £	sh	d	Betrag	in % der ges. Belastg.	pro Kopf £	sh	d	Betrag	in % der ges. Belastg.	pro Kopf £	sh	d	Betrag	in % der ges. Belastg.	pro Kopf sh	d
1814/15	18,560	67,402	100	3	12	8	39,040	59,10	2	2	0	13,847	19,22	0	14	9	14,515	21,68	15	11
1819/20	20,109	54,675	100	2	14	2	39,511	72,26	1	18	10	15,164	27,74	0	15	4	—	—	—	—
1824/25	21,832	54,868	100	2	10	2	41,994	76,53	1	18	1	12,874	23,47	0	12	1	—	—	—	—
1829/30	23,402	52,769	100	2	5	0	40,118	76,04	1	14	2	12,651	23,96	0	10	10	—	—	—	—
1834/35	24,832	48,141	100	1	18	5	36,095	74,64	1	9	0	12,046	25,36	0	9	5	—	—	—	—
1839/40	26,173	48,943	100	1	17	2	37,811	77,25	1	8	9	11,132	22,75	0	8	5	—	—	—	—

können. Die Hauptursache lag vielmehr in der immer schärfer ausgeprägten Einseitigkeit des Steuersystems, das ungefähr $^3/_4$ seines Ertrages aus der indirekten Besteuerung von Verbrauchsgegenständen gewann und darum im wesentlichen nur diejenigen Einkommensteile zu erfassen vermochte, die für den Konsum solcher Gegenstände verausgabt wurden. Der hierfür verwendbare Betrag des jährlichen Volkseinkommens wächst zwar mit der Zunahme der Bevölkerung und bewirkt so im Verhältnis zu dieser das natürliche Wachstum der indirekten Steuern, er nimmt aber infolge der langsamen Konsumsteigerung nur bis zu einem gewissen Grad an der Zunahme des Gesamteinkommens teil, so daß einem solchen System der indirekten Besteuerung die jährlich zuwachsenden neuen Einkommensteile fast völlig entgehen. Während so die Einseitigkeit des Systems eine im Verhältnis zur Entwicklung des Volkswohlstands stehende Ertragsentwicklung verhinderte, führte die Besteuerung der hauptsächlichen Verbrauchsgegenstände zu einer unverhältnismäßigen Belastung und zu mehrfacher Besteuerung der niederen und mittleren Einkommensklassen, die eine durch Steuererhöhung verursachte Preissteigerung durch Einschränkung des Konsums auszugleichen gezwungen sind, wodurch die beabsichtigte Wirkung der Steuererhöhung für die Finanzen wieder ganz oder teilweise aufgehoben wird.

Schließlich aber wurde die Wirkungsweise des ganzen Systems in allen seinen Teilen sehr erheblich durch den Umstand beeinträchtigt, daß es sich hier nicht um ein rein finanzwirtschaftliches System der staatlichen Einnahmegewinnung handelt, dessen Bau und Entwicklung nur durch finanzpolitische Bedürfnisse und Erwägungen geregelt wurde. Vielmehr brachten die protektionistischen und prohibitiven Absichten und Zwecke, mit denen das ganze System durchsetzt war, den rein fiskalischen Anforderungen wesentlich fremde und teilweise entgegengesetzte Wirkungen hervor und machten die Ertragsentwicklung von Momenten abhängig, die außerhalb finanzpolitischer Erwägungen standen und diesen nicht selten zuwiderliefen [34]).

---

34) Nach dem „Report on Import Duties" von 1840 brachten 17 Artikel des Zolltarifs 21,6 Millionen £ des gesamten Ertrags der Zölle auf, während 851 Artikel zusammen nur 1,2 Millionen £ ergaben.

So ist die Erfolglosigkeit des Versuchs, das System vorwiegend indirekter Besteuerung dem steigenden Bedarf durch einfache Erhöhung der bestehenden Steuern anzupassen, auf drei Grundursachen zurückzuführen:

1. auf die Einseitigkeit des gesamten Steuersystems, dessen Glieder die jährlich neu hinzuwachsenden und besteuerungsfähigen Einkommensteile nicht zu erfassen vermochten;

2. auf die Verteilung der Steuerbelastung innerhalb des Systems, welche mit unverhältnismäßiger Schwere auf die kleinen und vorwiegend stationären Einkommen drückte; und

3. auf die schutzzöllnerischen Momente, durch welche eine rein fiskalische Handhabung des Systems verhindert wird.

Damit aber erhält das Finanzproblem, wie es durch die Bedarfsentwicklung gestellt wurde, seine schärfere Bestimmung in zweifacher Richtung: Die Unzulänglichkeit der verfügbaren Deckungsmittel war eine Folge der Unzulänglichkeit der vorhandenen Besteuerungsmethoden überhaupt und des indirekten Steuersystems im besonderen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, einmal einer Neugestaltung des indirek- Steuersystems im besonderen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer Ergänzung der indirekten Besteuerungsmethode. So zerlegt sich das allgemeine Finanzreformproblem in die zwei Teilprobleme der Tarifreform und der direkten Besteuerung, und die folgende Finanzentwicklung stellt in den Grundzügen ihres Verlaufs nichts weiter dar als die Geschichte und allmähliche Lösung dieser beiden miteinander allerdings eng verknüpften Probleme.

§ 10.

Die Peelsche Tarifreform von 1842 und die Wiedereinführung der Einkommensteuer.

Den Anfangspunkt der Entwicklung des modernen englischen Finanzsystems bildet das Budget des Jahres 1842, indem es zwei neue Momente, Tarifreform und Einkommensteuer, einführte, die im Verlauf von rund drei Jahrzehnten die vollständige Umwandlung des Steuersystems bewirkten. Das Bedürfnis der Einnahmevermehrung, hervorgerufen durch die anhaltend steigende Tendenz des Ausgabebudgets, und

das Scheitern des Versuchs, diesem Bedürfnis durch eine Erhöhung der indirekten Steuern zu genügen, haben wir als die beiden Grundursachen erkannt, welche die Frage der Tarifreform zur finanziellen Notwendigkeit machten. Wir versuchen nunmehr in den folgenden Abschnitten, die Bedingungen zu erkennen und die Einflüsse festzustellen, unter denen sich die Durchführung und Gestaltung der Reform vollzog.

Das äußere Ereignis, das aber mit der finanziellen Lage des Landes ursächlich verknüpft war und welches die neue Finanzpolitik einleitete, war der Sturz des bisherigen liberalen Ministeriums Lord Melbournes durch Sir Robert Peel, der nunmehr an die Spitze der Regierung trat. Die Bedeutung dieses Systemwechsels, der in der inneren Politik in dem zeitweiligen Verschwinden der Chartistenbewegung zum Ausdruck kam, ist auch finanzpolitisch zu verspüren, obwohl man sich dabei hüten muß, die mit dem Wesen der heutigen englischen Parteien untrennbar verbundenen Ziele und Forderungen auch auf jene frühen Parteiansätze zu übertragen, denen man dieselben Bezeichnungen zukommen läßt. Auch in dem 1832 reformierten Parlament waren die Whigs und Tories nicht die Vertreter des ganzen Volks und aller Klassen, sondern gehörten nach wie vor fast ausschließlich der grundbesitzenden Klasse an. Die politischen Gegensätze, die in diesen Parteien zum Ausdruck kamen, deckten sich in keiner Weise mit denen, die heute das trennende Merkmal der beiden großen englischen Parteien bilden. Die parteipolitische Erneuerung im reformierten Parlament ging dagegen von einer kleinen Gruppe radikal gerichteter Männer aus, die sozial-, wirtschafts- und finanzpolitisch mit einem neuen Programm hervortraten, das an sich sowohl mit der herkömmlichen Auffassung der Whig-Partei als auch der Tory-Partei in Widerspruch stand. Sozialpolitisch aus dem Gedankengehalt des Chartismus, wirtschaftspolitisch aus dem des Manchestertums erwachsen, enthielt diese neue werdende Partei im Keim alle die Forderungen in sich, die im Laufe des 19. Jahrhunderts die moderne Ausgestaltung der Fürsorge- und der Wirtschaftsgesetzgebung bestimmten. In ihrer Finanzpolitik wurde diese Parteigruppe natürlich von den Folgerungen geleitet, die sich aus einer Verwirklichung des Manchestertums ergeben mußten. Diese Folgerungen richteten sich aber zunächst nur gegen jede weitere

Verbindung des Finanzsystems mit dem Wirtschaftssystem durch das Mittel der Schutzzölle, ohne aber damit jede indirekte Besteuerung überhaupt abzulehnen. Eine Förderung der direkten Besteuerung läßt sich im allgemeinen nur insofern annehmen, als der Gedanke einer Vermögens- oder Einkommensbesteuerung als gerechter Ersatz für die wegfallende indirekte Besteuerung mehr in den Vordergrund zu treten begann. Die tatsächliche Bedeutung dieser kleinen Gruppe wurde jedoch erst dadurch bestimmt, daß es ihr gelang, in der Bildung der Mehrheiten im Parlament den Ausschlag zu geben. So war es Peel nur mit der Unterstützung der radikalen Tarifreformer gelungen, die zur Kabinettsbildung erforderliche Mehrheit zu erlangen und das erste Zugeständnis, mit dem Peel die Aufrechterhaltung seiner Regierung sichern mußte, war die Einleitung der Tarifreform, mit deren Durchführung die Partei der Tarifreformer anwuchs, bis sie in den Jahren 1853 und 1860 durch Gladstone als ein wesentlicher Bestandteil der modernen englischen liberalen Partei zugeführt wurde.

Inzwischen hatte sich die finanzielle Lage des Landes durch den Krieg mit China, der erhebliche Kosten verursachte, und durch die Unruhen in Afghanistan erheblich verschlimmert, so daß Peel bei der Eröffnung des Budgets am 11. März 1842 sich einem voraussichtlichen Defizit für das kommende Jahr von rund 2½ Millionen £ gegenübersah, während die Summe der Fehlbeträge der letzten fünf Jahre auf fast 7 Millionen £ angewachsen war. Von vornherein wies nun Peel die Auffassung, als ob diese wiederholten Fehlbeträge nur vorübergehenden Ursachen zugeschrieben werden dürften, von sich ab und verschloß sich damit auch jedem finanziellen Auskunftsmittel, das nur eine augenblickliche Überbrückung, nicht aber eine dauernde Beseitigung der Finanznot gewährt hätte, und erkannte so als leitendes Finanzprinzip die Forderung an, *den ordentlichen und dauernden Bedarf nur durch ordentliche und dauernde Einnahmen zu decken.* Die Anerkennung dieses Prinzips schloß aber als selbstverständliche Konsequenz die Aufgabe in sich ein, die Einnahmequellen zu erschließen, aus denen der gesteigerte Bedarf gedeckt werden konnte, und hier ging Peels Politik einen Schritt über die bisher verfolgte Finanzpolitik hinaus, indem er aus der Vergangenheit seine

Lehren zog: „I cannot assent to any proposals for increasing taxation on the great articles of consumption by the labouring classes of society. I say, moreover, I can give you conclusive proof that you have arrived at the limits of taxation on articles of consumption“ [35]). In gleicher Weise wie die Fruchtlosigkeit einer allgemeinen oder teilweisen Erhöhung der indirekten Verbrauchssteuern erkannte Peel aber auch die Nutzlosigkeit der früheren Reformen, indem er einsah, daß die Elastizität des indirekten Systems viel zu gering war, um durch eine Steuerreduktion eine sofortige Ertragssteigerung, die zur Deckung des Ausfalls ausgereicht hätte, bewirken zu können. So gelangte Peel zu dem Schluß, der seine Finanzpolitik von der seiner Vorgänger grundsätzlich unterscheidet. Ohne die Schutzzollpolitik, zu der er durch seine Parteizugehörigkeit verbunden war, aufzugeben, erkannte er doch die Notwendigkeit, durch eine umfassende Reform die schutzzöllnerischen Interessen so mit den finanziellen in Einklang zu bringen, daß die Beseitigung hemmender Einschränkungen eine Neubelebung von Handel und Industrie und damit auch eine zunehmende Steigerung des Ertrags der indirekten Steuern hervorbringen mußte.

Damit war das Problem der Tarifreform, die das Mittel der allgemeinen Finanzreform bilden sollte, in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt und aus seinem Wesen heraus entstanden von selbst die beiden Fragen, nach welchen Grundsätzen die Neugestaltung des Tarifs erfolgen und welches das Mittel sein sollte, den augenblicklich entstehenden Einnahmeausfall auszugleichen und unabhängig von dem Erfolg der Reform das Gleichgewicht der Finanzen sicherzustellen. Der leitende Gesichtspunkt für die Beantwortung der ersten der beiden Fragen bildete die Wirkungsweise des Tarifs auf den ganzen Umkreis industrieller und kommerzieller Unternehmungen, und hieraus ergaben sich für Peel die folgenden Grundsätze:

1. Beseitigung aller absoluten Einfuhrverbote;
2. Herabsetzung prohibitiver Zölle auf eine derartige Höhe, daß ohne Schädigung der heimischen Industrie doch ein anregender Wettbewerb fremder Waren ermöglicht wurde;
3. Beseitigung oder Ermäßigung der Zölle auf Rohmaterialien und Halbfabrikate, die in die heimische Produktion ein-

35) Hansard, III, vol. 61, col. 431.

traten, in der Absicht, diese durch eine Verbilligung der Produktionskosten zu größerer Leistungsfähigkeit anzuregen; und

4. Herabsetzung der Zölle und Steuern auf die hauptsächlichsten Gegenstände des Massenkonsums, um durch eine Verbilligung der Lebenshaltung eine Steigerung des Konsums zu erzielen [36]).

Die Durchführung dieser Grundsätze in der Tarifreform war aber, so sehr sie zu einer schließlichen Steigerung der Zolleinnahmen zu führen versprach, doch gleichbedeutend mit einer augenblicklichen Vergrößerung des veranschlagten Defizits, so daß die Notwendigkeit, eine neue Einnahmequelle zu erschließen, noch deutlicher hervortrat: „If it be politic to abolish altogether prohibitions, if it be politic to reduce prohibitory duties, if it be politic to mitigate the duties upon certain articles of consumption and upon certain raw materials, which enter into every commercial enterprise, and if that policy be approved of and adopted, a fresh addition must be made to the deficit of the year“ [37]).

Die Lösung der zweiten mit der Finanzreform verknüpften Frage, eine neue Einnahmequelle zu finden, die dem anerkannten Grundprinzip eines ausgeglichenen Budgets zu genügen vermochte, war ihrer Richtung nach ziemlich genau bestimmt. Die doppelte Aufgabe, das aus der Bedarfserhöhung und das aus der Tarifreform erwachsene Defizit so lange zu decken, bis das indirekte Steuersystem sich wieder genügend erholt hatte, stellte zwei Anforderungen an die neu zu findende Steuer, einmal den erforderlichen Ertrag zu liefern und zum andern von den indirekten Steuern deutlich genug unterschieden zu sein, um die Tarifreform nicht zu beeinträchtigen. Diese zweite Bedingung schloß von vornherein alle indirekten Steuern, sowohl die bestehenden, als auch die in der vorausgegangenen Periode aufgehobenen Steuern aus, da ihre Erhöhung oder Wiedereinführung eine weitere Komplikation des Tarifsystems verursacht hätte.

So enthielt das bestehende Steuersystem nur zwei Elemente, die in Betracht kommen konnten, die Erbschaftssteuern und die

36) Hansard, III, vol. 63, col. 354.
37) Hansard, III, vol. 61, col. 901.

Aufwandsteuern. Die Erbschaftssteuern waren jedoch durchaus unentwickelt, so daß eine bedeutende Ertragssteigerung selber wieder eine völlige Umgestaltung ihrer Organisation erfordert hätte. Die Assessed taxes aber zur Grundlage der Ertragsvermehrung zu machen, wäre wesentlich auf den Pittschen Versuch von 1797 hinausgelaufen, dessen Mißerfolg nicht zu einer Wiederholung aufforderte. Beiden Steuern war übrigens das eine gemeinsam, daß ihre Anwendung umfassende Änderungen ihrer Organisation erfordert hätte, die sich im Hinblick auf die beschränkte Dauer, für welche der Mehrertrag nötig zu sein schien, nicht empfahlen.

Demgegenüber schien nun eine Einkommensteuer vom finanzpolitischen Standpunkt aus allen Anforderungen genügend zu entsprechen, um ihre zeitweise Wiedereinführung zu rechtfertigen. Das ausschlaggebende Moment war vor allem ihre Ertragsfähigkeit, die sie im französischen Krieg bewiesen hatte und die infolge der Zunahme des Volkswohlstands einen noch höheren Grad erreicht haben mußte. Verwaltungstechnisch verursachte ihre Wiedereinführung weder erhebliche Schwierigkeit noch Kosten, da sich die Steuer leicht der Verwaltung der Aufwandsteuern und der Landsteuer, die ja auch eine Veranlagung voraussetzten, unterordnen ließ. Schließlich aber ließ nicht allein die wesentliche Verschiedenheit der Steuer von der indirekten Verbrauchsbesteuerung jede Beeinträchtigung der Tarifreform als unwahrscheinlich erscheinen, sondern es kam noch der weitere Umstand hinzu, daß die Verbilligung der Lebenshaltung in letzter Linie auch dem Einkommensteuerzahler zugute kommen mußte. So gelangte Peel zu dem Vorschlag, die Einkommensteuer wieder einzuführen „for the purpose of not only supplying the Deficiency in the Revenue, but of enabling me with confidence and satisfaction to propose great commercial reforms, which will afford a hope of reviving commerce and such an improvement in the manufacturing interests as will react on every interest in the country; and by diminishing the prices of the articles of consumption and the cost of living, will in a pecunary point of view, compensate you for your present sacrifices while you will be at the same time relieved from the contemplation of a great public evil“ [38]).

38) Hansard, III, vol. 61, col. 439.

Damit gab Peel den wesentlichen Inhalt eines Finanzprogramms wieder, das wir als das erste Beispiel einer vorsorgenden und umfassenden „Zukunftsfinanz" betrachten können. Wenn wir uns den Charakter dieser noch einmal in Kürze deutlich machen, um die Bedeutung zu erfassen, welche der Einkommensteuer in dieser Finanzreform zukam, so erkennen wir als Grundabsicht die Herstellung des finanziellen Gleichgewichts, mit der Nebenabsicht, dadurch nicht nur eine fortgesetzte Schuldenwirtschaft zu vermeiden, sondern auch durch die Erzielung eines jährlichen Einnahmeüberschusses, der als Tilgungsfonds verwendet werden konnte, eine allmähliche und mühelose Reduktion der Staatsschuld zu ermöglichen. Als das diesem obersten Prinzip untergeordnete Mittel haben wir die Tarifreform zu betrachten, durch welche das indirekte Besteuerungssystem dieser Aufgabe angepaßt werden sollte. Da aber die Wirkung dieser Reform nicht unmittelbar sein, sondern erst nach einiger Zeit hervortreten konnte, so machte Peel die Erreichung seiner Hauptabsicht durch die Einfügung einer zeitweiligen Einnahmequelle von dem Erfolg der Tarifreform völlig unabhängig, und so erhielt die Einkommensteuer in seinem Finanzplan, um es mit Dowells Worten auszudrücken, die Bedeutung eines „fund to secure a balance of income over expenditure during these operations"[39]). Die Wiedereinführung der Einkommensteuer war demnach nicht Selbstzweck, um durch die Einfügung einer direkten Steuer eine gerechtere Verteilung der Steuerbelastung zu erzielen, so sehr auch das endliche Ergebnis für diese Auffassung zu sprechen scheint. Wir dürfen jedoch in der historischen Betrachtung nicht vergessen, daß die Richtung einer Entwicklung durch Momente, die während ihres Verlaufs eintreten, der ursprünglichen Absicht entgegen umgekehrt werden kann, das Motiv also nicht aus dem Erfolg geschlossen werden darf.

Die tatsächlichen Vorschläge, die das Budget von 1842 enthielt, lassen sich nach der Darstellung der Finanzgrundsätze, deren Verkörperung sie waren, kurz zusammenfassen. Das veranschlagte Defizit für das kommende Finanzjahr betrug rund $2^1/_2$ Millionen £ und wurde durch die Kosten der Tarif-

39) Vgl. hierzu Dowell, History, III, S. 119; ferner Northcote, Policy, S. 368 und Buxton, Finance, I., S. 51.

reform um 1,2 Millionen auf 3,7 Millionen £ erhöht. Der Tarif wurde durchgehend neugestaltet, indem alle Ausfuhrzölle auf britische Manufakturen beseitigt[40]) und die Einfuhrzölle von 769 Artikeln ermäßigt wurden. Die Gesamtzahl der zollpflichtigen Artikel erfuhr zwar infolge einer neuen Klassifikation eine Erhöhung, so daß der neue Tarif insgesamt 1090 Gegenstände umfaßte. Das Hauptmerkmal der Reform aber war die Vereinheitlichung und Vereinfachung des gesamten Zollgesetzes, das seit der letzten Konsolidierung im Jahre 1825 in einen ziemlich chaotischen Zustand geraten war. Diese neue Konsolidierung bildete die Voraussetzung jeglicher Reform, indem sie allererst die Anwendung wissenschaftlicher Grundsätze und die übereinstimmende Fortentwicklung der Reformen ermöglichte. So bedeuten die in dem Budget 1842 enthaltenen Maßnahmen keine Durchführung und Vollendung der Tarifreform, sondern ihre Grundlegung und ihren Anfang, während Peel für den vollständigen Abschluß seines Reformwerks, das er in zwei Abschnitten zu Ende zu führen gedachte, eine Periode von fünf Jahren voraussetzte.

Diese zeitliche Bestimmung der Finanzreform gab gleichzeitig die Begrenzung der Dauer, für welche Peel die Einkommensteuer vorschlug. Doch beschränkte er seinen gegenwärtigen Antrag auf die Wiedereinführung der Steuer auf eine Zeit von drei Jahren, um nach deren Ablauf eine freie Erörterung und Entscheidung des Parlaments über den Erfolg seiner Reformen zu ermöglichen. Die Steuer selbst übernahm Peel fast ohne jegliche Veränderung in der Form, die sie 1806 erhalten hatte und die sie bei ihrer Aufhebung 1816 noch besaß. Der wesentlichste Unterschied bestand in der Veränderung der Befreiungsgrenze, die von 50 £ auf 150 £ jährlichen Gesamteinkommens heraufgesetzt wurde, und in der Einführung eines ermäßigten Steuerfußes für die unter schedule B. veranlagten Einkommen aus landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit, der für England auf die Hälfte und für Schottland auf ein Drittel des normalen Steuerfußes festgesetzt wurde. Den Ertrag der Steuer, die sich nur auf Großbritannien, nicht aber auf Irland erstreckte, berechnet Peel bei einem Steuerfuß von 7 d für jedes £ jähr-

40) Mit Ausnahme der Ausfuhrzölle auf Kreide, Kohle, Erze und Woll- und Pelzmanufakturen.

lichen Einkommens (d. h. annähernd 3%) auf 3,7 Millionen £. Da sich die Ausdehnung der Steuer auf Irland wegen der wirtschaftlichen Notlage dieses Landes nicht empfahl, so verband Peel mit der Einführung der Einkommensteuer eine weitere finanzielle Reform, die einen Schritt zur Vereinheitlichung der britischen und irischen Steuern bildete, indem er die irischen Branntweinsteuern durch Erhöhung den schottischen gleichstellte und durch eine Erhöhung der irischen Stempelsteuern diese für alle drei Königreiche einheitlich machte. Der Gesamtertrag der neuen Steuern wurde für das laufende Finanzjahr auf 4,38 Millionen £ veranschlagt, so daß für das Ende des Jahres ein Überschuß von rund $^1/_2$ Million erwartet werden konnte, der aber möglicherweise einer Verringerung durch vermehrte Ausgaben für die Chinaexpedition ausgesetzt war.

Wenden wir uns nunmehr der Aufnahme zu, welche das Budget im Parlament fand, so wandte sich die ganze Opposition fast ausschließlich gegen die Wiedereinführung der Einkommensteuer. Obwohl beide Parteien in dem Grundzug des Budgets, der Herstellung des finanziellen Gleichgewichts übereinstimmten, und die wesentlichen Momente der Tarifreform nur geringer Kritik und kaum ernstlichem Widerstand begegneten, so wurde von der Opposition unter der Führung Lord John Russels doch die Notwendigkeit der Erneuerung der Einkommensteuer geleugnet und der Charakter dieser Steuer aufs schärfste angegriffen. Unter diesen beiden Gesichtspunkten lassen sich die Gegenargumente zusammenfassen, wobei die der ersten Art von der Voraussetzung ausgingen, daß die Einkommensteuer nur als Kriegssteuer oder doch nur als eine in Zeiten der größten finanziellen Bedrängnis zu verwendende Steuer angesehen werden dürfe. Die Gegengründe der zweiten Art stützten sich vor allem auf die behauptete allgemeine Gegnerschaft gegen diese Art der direkten Besteuerung, die inquisitorisch und ungerecht sei und darum das Kapital aus dem Lande zu treiben drohe. Schließlich traten auch die Befürchtungen gegen die Steuer ins Feld, die in ihrer Wiedereinführung den Anfang der direkten Besteuerung als Alternative der indirekten sahen, oder die in der Leichtigkeit, mit der die Steuer erhöht werden konnte, einen geheimen Antrieb zur Ausgabensteigerung, die ihrerseits wieder die Beseitigung der Steuer unmöglich machen würde, zu erkennen glaubten.

War somit die Opposition in der Ablehnung der Einkommensteuer ziemlich einmütig, so gingen die Vorschläge für den Ersatz, der ihre Stellung im Budget einnehmen sollte, um so mehr auseinander. Soweit die Gegnerschaft gegen die Einkommensteuer einer Gegnerschaft gegen jede direkte Besteuerung überhaupt entsprang, suchte man natürlich Peels Behauptung, daß die indirekte Besteuerung an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit angelangt sei, zu widerlegen oder forderte eine Erneuerung der seit dem französischen Krieg aufgehobenen Steuern. Andererseits wieder glaubte man durch eine umfassendere und tiefer greifende Tarifreform, als Peel sie bot, eine derartige Neubelebung der ganzen Volks- und Finanzwirtschaft bewirken zu können, daß der gesteigerte Ertrag der indirekten Steuern nicht nur die Kosten der Reform, sondern auch das Budgetdefizit decken würde. Diejenigen Gegner der Einkommensteuer aber, die sich der Steuer nur ihrer inneren Fehler wegen widersetzten, die direkte Besteuerung aber begünstigten, begnügten sich damit, statt ihrer irgendeine andere Form der direkten Besteuerung, sei es eine Vermögenssteuer oder eine ausgedehnte Nachlaßbesteuerung, vorzuschlagen, während die Gegner jeder Steuererhöhung überhaupt die Notwendigkeit einer solchen durch eine weitgehende Kürzung der Ausgaben vermeiden zu können glaubten[41]).

Die Stellungnahme des Oberhauses wurde dadurch ausschlaggebend bestimmt, daß die Ausgabenvermehrung, soweit sie aus den militärischen Rüstungen entstanden war, als unumgänglich hingenommen und die Notwendigkeit einer Steuererhöhung darum frei anerkannt wurde. Doch kam die besondere Haltung eines Teils der Lords gegen die Einkommensteuer in einer Resolution zum Ausdruck, die Lord Brougham kurz nach der Eröffnung des Budgets einbrachte, und welche die Einschränkungen und Bedingungen formulierte, denen die Wiedereinführung der Steuer unterworfen sein sollte. Ausgehend von der Auffassung der Steuer als einem außerordentlichen Hilfsmittel, das für die Zeiten größter Not bereit gehalten werden müßte, war es die Hauptforderung der Resolution, daß eine solche Steuer auf keinen Fall ein ordentlicher Bestandteil

41) Hansard, III, vol. 61, col. 895/1192.
„ 62, „ 84/694.

des Systems werden dürfe und wieder entfernt werden müsse, sobald die ordentlichen Einnahmequellen sich von ihrer zeitweiligen Depression erholt hätten. Andererseits aber ging die Resolution darauf aus, die Anwendung der Steuer durch den Wegfall jeder Befreiung durchaus allgemein, ihre Wirkung aber durch Anerkennung des Prinzips einer Differenzierung fundierten und unfundierten Einkommens gerechter zu gestalten[42]).

Allen Einwendungen, Gegenvorschlägen und Argumenten gegenüber aber wurde Peels Standpunkt immer wieder durch das oberste Bedürfnis aller gesunden Finanzwirtschaft, eine Bedarfsdeckung aus den dauernden Einnahmen zu erlangen, und durch die Überzeugung bestimmt, daß die Erreichung dieses Zwecks von dem Ausfall der Finanzreform völlig unabhängig sein müsse. Diesem einen Bedürfnis ordnete sich so für ihn jede andere Rücksicht unter, und obwohl er die gegen den inneren Charakter der Steuer erhobenen Einwände offen zugab, so erschien es ihm doch die gerechtere und politischere Maßnahme zu sein „to meet the difficulty at once by proposing a tax upon incomes, than by reviving indirect taxes, which entail a heavy expense in collecting, and which cannot be imposed without greatly disturbing the trade and manufactures of the country"[43]). Allen übrigen Gegenvorschlägen aber begegnete er einfach und wirksam durch den Nachweis, daß keine der in der Debatte erwähnten Steuern mit der Leichtigkeit den erforderlichen Ertrag zu bringen vermochte, wie es die Einkommensteuer tat. Die Befürchtung aber, daß die Steuer zu einer Abwanderung des Kapitals führe, konnte er durch den Hinweis auf die mit ihrer Hilfe erreichte Verbilligung der Lebenshaltung, die als Wirkung der Tarifreform erwartet werden durfte, genügend beschwichtigen, und so konnte er am Schluß der Hauptdebatte, die der Eröffnung des Budgets folgte, seiner Überzeugung in machtvoller Zusammenfassung Ausdruck geben: „My opinions may be overruled and yet I have a confident belief — that after the lapse of a short time after making ineffectual attempts to repair the deficiency by other means, by resorting to indirect taxation, it will be ultimately acknowledged that the measure which I now propose is founded on

42) Hansard, III, vol. 61, col. 508ff. und vol. 64, col. 3ff.
43) Hansard, III, vol. 61, col. 1183.

reason and justice, and, though once rejected, ought to be adopted“[44]).

Die Budgetresolution, welche die Wiedereinführung der Einkommensteuer vorschlug und auf welche sich das Einkommensteuergesetz gründete, wurde am 12. April mit einer Majorität von 106 Stimmen angenommen, und am 31. Mai ging das Gesetz nach dritter Lesung durch das Unterhaus mit derselben Majorität, nachdem die Zwischenzeit durch die erste und zweite Lesung und durch die Kommissionsberatungen ausgefüllt worden war. Die Tarifreform wurde in einer besonderen Bill verkörpert, die am 28. Juni nach der dritten Lesung im Unterhause verabschiedet wurde.

§ 11.

Die Fortführung der Peelschen Tarifreformen bis 1851.

Die Finanzmaßnahmen des Budgets von 1842 bedeuteten keine Durchführung und Vollendung der Peelschen Reformpolitik, sondern deren vorbereitenden und grundlegenden Beginn. In der weiteren Fortführung dieser Reformen traten nun aber bisher versteckt wirkende, und darum mehr oder weniger unbeachtete Entwicklungsmomente hervor, die untrennbar mit dem Wesen der beiden Grundzüge der Peelschen Reform verbunden waren und in logischer Weiterbildung eine von der ursprünglichen Absicht abweichende Entwicklung der Finanzen bewirkten. Weniger deutlich tritt dies zunächst bei der Einkommensteuer hervor, die bei ihrer Wiedereinführung ohne wesentliche Änderungen der Vorratskammer staatlicher Besteuerungsmöglichkeiten als fertiges Werkzeug, wie es in einer früheren Periode geschaffen worden war, übernommen wurde, ohne in ihrer Organisation der grundsätzlich veränderten Aufgabe angepaßt zu werden. Der Umstand, daß die Steuer durchaus nur als zeitweiliges Mittel zur Durchführung der Tarifreform gedacht war, hob darum in der ersten Zeit, in der ihre Beseitigung noch erwartet werden konnte, alle Motive ihrer selbständigen Fortentwicklung fast völlig auf, so daß sie in ihrem Charakter kaum eine Veränderung zutage treten ließ.

---

44) Hansard, III, vol. 61, col. 1196.

Anders verhält es sich dagegen mit der Tarifreform, deren Entwicklung sich um so mächtiger durchsetzte, als ihr Erfolg schon in ihren Anfängen deutlich hervortrat. Die Grundsätze der Peelschen Reform waren stark und begründet genug, um von sich aus eine völlige Umgestaltung des bisherigen Systems zu bewirken, da ihrer Anwendung, soweit sie auf eine Ertragssteigerung durch eine Neubelebung aller wirtschaftspolitischen Faktoren abzielte, keine andere natürliche und logische Grenze gesetzt werden konnte, als eben die Erreichung dieses vorgesetzten Zwecks. Eine Beschränkung freilich war in der von Peel eingeschlagenen Politik gegeben, die auf der grundsätzlichen Anerkennung der auf den Schutz der heimischen Produktion gerichteten schutzzöllnerischen Interessen beruhte. Gerade hier aber setzte in dem historischen Verlauf der Entwicklung ein neues Moment ein, das auf die Beseitigung auch dieser Beschränkung gerichtet war: die Freihandelsbewegung, die damit aus ihrer theoretischen Sonderstellung heraustrat und ihre praktische Verwirklichung erstrebte. Zunächst jedoch bedeutete die Einwirkung dieser Bewegung keinen Gegensatz zu der von Peel befolgten Politik, sondern deren konsequente Durchbildung bis zu dem Punkt, an welchem die protektionistischen Interessen mit den rein fiskalischen in Widerspruch geraten mußten. Erst von diesem Augenblick an trat die Freihandelspolitik, die freilich schon in Einzelfragen zum Durchbruch gelangte, mit dem Ziel eines reinen Finanzzollsystems zur Schutzzollpolitik in entschiedenen Gegensatz und führte mit ihrer allmählichen Verwirklichung über das von Peel angestrebte Ziel hinaus.

Schließlich aber beeinflußte noch ein weiterer Umstand durch seine finanzielle Rückwirkung die Gestaltung der Peelschen Reformen und trieb diese weiter, als Peel es hätte voraussehen können. Indem durch das Mittelglied der Preisbildung die im Inland erhobenen Verbrauchssteuern in starker Abhängigkeit von den Zöllen standen, erforderte die Notwendigkeit einer wechselseitigen Übereinstimmung der von den beiden Besteuerungsweisen hervorgebrachten Wirkungen stets auch eine den Zollermäßigungen entsprechende Änderung der Verbrauchsbesteuerung, welche fast durchgängig in einer erheblichen Reduktion bestand. Galten auch hierfür die schon früher erkannten Wirkungen, daß der durch die Minderung der Steuerbelastung

zu erwartende Einnahmeausfall durch gesteigerten Konsum wieder ausgeglichen werden konnte, so wurden doch zu jedem einzelnen Fall die augenblicklichen Kosten der Tarifreform auf diese Weise vermehrt, so daß die Unterstützung der Reformen durch einen Einnahmeersatz noch im verstärkten Maße notwendig wurde. Ferner aber äußerte sich dieses Abhängigkeitsverhältnis unmittelbar in der Auswahl derjenigen Gegenstände, bei denen sich die Wirkungen der Reform leicht und schnell in der Preisgestaltung der zoll- und verbrauchssteuerpflichtigen Artikel widerspiegelten und die darum dem fiskalischen Interesse am meisten entgegenkamen. Alle diese Momente und Entwicklungsmotive aber wirkten endlich gemeinsam und sich gegenseitig fördernd, einschränkend oder abändernd auf die Gesamtentwicklung ein, deren Verlauf so von finanzpolitischen Erwägungen und Absichten zwar eingeleitet wurde, in letzter Linie aber sich nach den Bedingungen und Notwendigkeiten richtete, die in den einzelnen wirksamen Faktoren selber gegeben waren.

Wenden wir uns nun dem Verlaufe der Entwicklung selber zu, so erfolgte die wesentliche Durchführung der Peelschen Reformpolitik in dem Budget des Jahres 1845. Dieses baute sich grundsätzlich auf dem Budget von 1842 auf und unterschied sich auch nach der gesamten Finanzlage nur wenig von jenem:

Tab. 4. Vergleichende Darstellung der Bedarfsdeckung 1841/2 und 1844/5.

	Die gesamten Ausgaben betrugen in Mill. £	An dauernden Einnahmen waren vorhanden:			Ohne die Einkommensteuer betrug der Fehlbetrag	Der Ertrag der Einkommensteuer war
		Steuern (ohne Einkommensteuer).	Sonstiges	Insgesamt		
1841/2	54,314	50,285	1,940	52,225	2,091	—
1844/5	54,840	50,229	2,725	52,954	1,886	5,345
	+0,526	—0,056	+0,785	+0,729	—0,205	—

Die Grundbedingungen und Anforderungen zum mindesten waren fast genau dieselben: noch immer blieb, wenn wir den Ertrag der Einkommensteuer außer Rechnung setzen, ein erheblicher Fehlbetrag bestehen, der durch die indirekten Steuern nicht gedeckt werden konnte und noch immer bedurfte man eines Ersatzes, durch den die Kosten einer weiteren Reform

gedeckt werden konnten. Im indirekten System selber war freilich eine Änderung vor sich gegangen, indem durch den Mehrertrag der Zölle und der Verbrauchssteuern die Kosten der bisherigen Tarifreform wiederum gedeckt worden waren. Gerade dieser Erfolg der Reform von 1842 aber trug in sich selber das mächtigste Motiv, auf der eingeschlagenen Bahn fortzufahren und die 1842 aufgestellten Reformgrundsätze ihrer Verwirklichung entgegenzuführen.

So war es denn 1845 genau wie früher die doppelte Anforderung, die an die Einkommensteuer gestellt wurde, einmal die Deckung des notwendigen Staatsbedarfs sicherzustellen und zum andern die Fortführung der Tarifreform zu ermöglichen. Die Reform selber aber wurde auch diesmal wieder in der Absicht unternommen, den Ertrag des indirekten Systems derart zu steigern, daß er zur alleinigen Deckung des Bedarfs ausreichte, und schließlich fand auch das schutzzöllnerische Interesse noch immer uneingeschränkte Anerkennung. So strich denn die Reform von 1845 nicht weniger als 430 Artikel, die einen kaum nennenswerten Ertrag lieferten und fast durchweg Rohmaterialien betrafen, die in die heimische Produktion eintraten, aus dem Tarif und beseitigte auch den 1842 noch beibehaltenen letzten Rest der Ausfuhrzölle. Andererseits aber erfuhr der Steuerzahler für die Last der Einkommensteuer einen bedeutsamen Ausgleich durch eine erhebliche Reduktion des Zuckerzolles und anderer Verbrauchssteuern[45]). Die Einkommensteuer aber übernahm für eine weitere Periode von drei Jahren genau dieselbe Funktion, die ihr 1842 zugewiesen worden war, und wiederum wurde sie ohne jede Änderung ihrer Struktur dem Finanzsystem als zeitweilige Ertragsquelle hinzugefügt. Diese Entwicklung der Finanzreform ging in den folgenden Jahren ihren vorgezeichneten Weg, und nur in einer, allerdings bedeutsamen Beziehung erfuhr sie eine Erweiterung durch den Einfluß der Freihandelsbewegung, indem 1846 die Kornzölle, gegen die sich bisher die freihändlerisch gerichtete Theorie als der typischen Erscheinungsform der Schutzzollpolitik fast ausschließlich gewandt hatte, fielen und auf einen fast nominalen Betrag erniedrigt wurden.

---

45) Hansard, III, vol. 77, col. 455/96.
Ferner Northcote, Policy, S. 41/66.

Aber auch die Einkommensteuer erfuhr in der Folgezeit nach dem Ablauf der zweiten Dreijahrperiode eine merkwürdige Verschiebung ihrer Funktion und der Stellung, die sie bisher im Einnahmesystem besaß. Bis zum Jahre 1847 war die Finanzreform durch die normale Gestaltung des Bedarfs, der in diesem Jahre nur eine geringe Steigerung erfahren hatte, sehr begünstigt worden, dagegen ließen sich die Jahre 1847 und 48 überaus ungünstig an. Vor allem war es die furchtbare Hungersnot in Irland, die an den Bedarf außerordentliche Anforderungen stellte, und der verzweifelte und blutige Aufstand der Kaffern in Südafrika erforderte zu seiner Unterdrückung ebenfalls einen außerordentlichen Betrag für militärische Zwecke. So ergab sich für das Budget von 1848 zum ersten Male wieder seit 1842 die Forderung einer Steuererhöhung auf Grund der Bedarfsvermehrung. Ihrer Veranlassung nach war diese aber durchaus zeitlicher und vorübergehender Natur, so daß sich eine Erhöhung der dauernden Besteuerung keineswegs empfahl, und hier ist es nun nicht nur charakteristisch für den Wandel der Anschauungen, der sich inzwischen vollzogen hatte, sondern auch für die Bedeutung der Einkommensteuer, daß das liberale Ministerium Lord Russels, der 1842 die Einführung der Einkommensteuer so energisch bekämpft hatte, nicht allein die Erneuerung dieser Steuer einer Erhöhung der indirekten Steuern vorzog, sondern, darüber hinausgehend, sogar die Deckung des entstandenen zeitlichen Mehrbedarfs durch eine Erhöhung der Einkommensteuer auf 1 sh. vorschlug[46]). Durch diesen Vorschlag wurde zunächst ein Moment in den Vordergrund geschoben, das einer Erweiterung der Funktionen gleichkam, welche die Einkommensteuer in ihrer bisherigen Existenzperiode im englischen Finanzsystem ausgeübt hatte, indem sie nunmehr nicht nur als Ersatz des infolge der Tarifreform verursachten zeitweiligen Einnahmeausfalls, sondern als selbständige Einnahmequelle zur Deckung eines vorübergehenden Bedarfs verwendet werden sollte. Wurde auch dieser Vorschlag der Regierung abgelehnt und die Einkommensteuer in ihrer alten Höhe von 7 d auf 3 Jahre einfach nur erneuert, so trat eben doch damit eine Schwierigkeit hervor, die bisher zwar verborgen, aber tatsächlich doch mit der Entwicklung der Finanzen seit 1842 bereits gegeben war.

46) Hansard, III, vol. 96, col. 900/22.

Erinnern wir uns noch einmal kurz der leitenden Grundidee der Finanzreform von 1842, durch eine Tarifreform das indirekte System zur Deckung des dauernden und eines steigenden Bedarfs tauglich zu machen, so erkennen wir aus einer vergleichenden Prüfung der Finanzen vor und nach der Reform, daß diese Grundidee nicht verwirklicht worden war. Obwohl die Tarifreform an sich durchaus erfolgreich war, so war es doch nicht gelungen, eine absolute Ertragssteigerung der indirekten Steuern zu erlangen, mit welcher die finanziellen Absichten der Reform, Beseitigung des Defizits und Deckung des steigenden Bedarfs, hätten erreicht werden können, wie aus den beiden folgenden Tabellen 5 und 6 deutlich hervorgeht.

Tab. 5. Übersicht über die finanzielle Wirkung der Tarifreform (1842/3—50/1).

Zölle und Verbrauchssteuern	1842/3—44/5	1845/6—47/8	1848/9—50/1
Veranschlagter Ertrag bei gleichbleibendem Steuersatz und Konsum	114,762	111,214	109,234
Veranschlagter Ertragsausfall durch Steuerreduktion . . .	1,776	5,985	2,186
Veranschlagter Ertrag b. gleichbleibendem Konsum	112,986	105,229	107,048
Erzielter Ertrag	111,214	109,234	112,363
Absolute Ertragsverminderung oder Vermehrung	— 3,548	— 1,980	+ 3,129
Ertragsausfall infolge verminderten Konsums.	1,772	—	—
Ertragssteigerung infolge vermehrten Konsums	—	4,005	5,315

Das Mißverhältnis zwischen den dauernden Einnahmen und Ausgaben, wie es bis 1842 bestand, war so in dem Jahrzehnt der Peelschen Reformen keineswegs beseitigt, sondern noch gesteigert worden. Daraus aber erkennen wir nun deutlich die Stellung, welche der Einkommensteuer für diese Zeit im englischen Finanzsystem zukam, und die Funktionen, welche sie tatsächlich ausübte. Indem sie nicht allein die Durchführung der Tarifreform und die Deckung des ursprünglich vorhandenen Budgetdefizits sicherstellte, sondern auch die Deckung des vermehrten Bedarfs und die Erzielung eines jährlichen Überschusses ermöglichte, erfüllte sie die Aufgabe einer ordent-

Tab. 6. Übersicht über die Finanzentwicklung von 1839/40—1850/1.

	Ausgaben				Einnahmen				Erzielter Überschuß oder Fehlbetrag
	Staatsschuldendienst	Verteidigung	Verwaltung	Gesamtausgaben	Zölle und Verbrauchssteuern	Die übrigen Einnahmezweige (auß. Ekst.)	Einkommensteuer	Gesamteinnahmen	
1839/40—41/2	88,756	44,690	27,488	160,934	114,762	41,421	—	156,191	— 4,743
1842/3—44/5	89,580	46,735	28,982	165,301	111,214	43,741	11,265	166,230	0,929
45/6—47/8	85,262	51,028	32,014	168,310	109,234	46,394	16,337	171,984	3,674
48/9—50/1	85,542	50,060	33,617	169,124	112,363	44,325	16,578	173,254	4,130
1842/3—50/1	260,384	147,823	94,613	502,735	332,811	174,460	44,180	511,468	8,733

Tab. 7. Zahlenmäßige Darstellung der Einkommensteuerfunktionen (1842/3—1850/1).

	Fehlbetrag nach dem Stand von 1841/2	Mehrausgaben seit 1841/2	Einnahmeverlust infolge der Tarifreform	Erzielter Überschuß	Summe der vorausgehenden Spalten	Ertrag der Einkommensteuer	Mehrertrag aller übrigen Einnahmen	Summe dieser beiden Spalten
1842/3—44/5	6,258	2,359	3,548	0,929	13,094	11,265	1,829	13,094
45/6—47/8	6,258	5,368	5,528	3,674	20,828	16,337	4,491	20,828
48/9—50/1	6,258	6,182	2,399	4,130	18,969	16,578	2,391	18,969
1842—50	18,774	13,909	11,475	8,733	53,891	44,180	8,711	53,891

lichen Finanzquelle, die in dem bestehenden System nicht wieder entbehrt werden konnte. Zahlenmäßig gelangen diese Funktionen der Einkommensteuer in der nebenstehenden Tab. 7 zur Anschauung.

Noch deutlicher wurde diese Tatsache, die so gewissermaßen das negative Ergebnis der Peelschen Reformabsicht darstellt, im Jahre 1851, als die Erneuerung der Einkommensteuer wiederum das Hauptmerkmal des Budgets bildete. Auch hier trat zwar das Reformmotiv Peels wieder hervor, jedoch schon in einer deutlichen Modifikation, indem die Erneuerung der Einkommensteuer nicht zur Durchführung weiterer Reformen überhaupt gefordert, sondern geradezu als Ersatz der indirekten aufgehobenen Steuern gerechtfertigt wurde. Aber das Grundmotiv zur Beibehaltung lieferte doch die absolute Höhe des Bedarfs, der sich nicht so weit zurückschrauben ließ, um durch den Ertrag der indirekten Steuern, deren Erhöhung andererseits als ungeeignet abgelehnt wurde, ausreichende Deckung finden zu können. So verlieh einfach die Höhe ihres Ertrags der Einkommensteuer ein natürliches Beharrungsvermögen, das sich ihrer Beseitigung aus dem Finanzsystem widersetzte.

Indem sich damit aber die Unzulänglichkeit der indirekten Besteuerungsmethoden, den Anforderungen der stets weiter um sich greifenden und sich fortentwickelnden modernen Staats- und Finanzwirtschaft zu genügen, erwies, schob sich das Problem einer Ergänzung des indirekten Systems durch direkte Steuern immer mehr in den Vordergrund. Es ist leicht ersichtlich, daß damit aber auch das Problem der Einkommensteuer als einer bereits bestehenden direkten Steuer aufs neue gestellt sein mußte. Diesmal freilich von einem ganz anderen Gesichtspunkt aus, als dem, von welchem aus Pitt 1798 und Peel 1842 die Einführung der Steuer für notwendig erachtet hatten.

§ 12.

Das Problem der direkten Besteuerung.

Die Peelsche Reformpolitik hatte ihre finanzielle Grundabsicht, das indirekte System zur Bedarfsdeckung tauglich zu machen, ohne es seiner wirtschaftspolitischen Nebenaufgabe zu berauben, nicht erreicht. Ohne die Einkommensteuer bestand das Mißverhältnis zwischen dem Bedarf und den zu seiner

Deckung verfügbaren dauernden Einnahmen fast mit derselben Stärke fort, mit der es 1842 zur Einleitung der Tarifreform getrieben hatte. Der Erfolg der Reformpolitik bestand nur in der allerdings wesentlichen Vereinfachung des Systems der indirekten Besteuerung und darin, daß die Kosten der Reform durch die indirekten Steuern selber wieder aufgebracht worden waren. Darin lag zweifellos ein stark wirkendes Motiv, die eingeschlagene Bahn weiter zu verfolgen und durch eine Beseitigung der noch bestehenden Schranken und Hemmungen auf die wirtschaftliche Entwicklung fördernd einzuwirken und die Ertragsfähigkeit der indirekten Steuern so zu heben, daß diese zur Deckung des Bedarfs genügten. Dieser Absicht gegenüber aber mußte doch die Tatsache hervortreten, daß die indirekten Besteuerungsmethoden nicht ausreichten, um die der modernen Volkswirtschaft entstammenden und in den kapitalistischen Betriebsformen sich ansammelnden Einkommensarten zu erfassen und in dem Maße der Besteuerung zu unterwerfen, wie es ihrer Leistungsfähigkeit entsprochen hätte. Während in der vorkapitalistischen Wirtschaftsperiode die Gleichartigkeit der Einkommensgewinnung und die geringe Differenzierung der Einkommensverteilung, die für breite Schichten der Bevölkerung mit einer weitgehenden Übereinstimmung der Lebenshaltung zusammenfällt, die Erfassung der wesentlichen Einkommensarten und eine gewisse Verhältnismäßigkeit der Lastenverteilung durch ein rein indirektes Besteuerungssystem zu ermöglichen scheint, wird dies um so weniger der Fall sein, je mehr mit der Ausbildung der großkapitalistischen Betriebsformen die ungeheure Konzentration des Kapitals in den Händen verhältnismäßig weniger Personen fortschreitet. Im selben Maße, wie sich diese Anhäufung des Kapitals vollzieht, verringert sich im Gesamteinkommen eines Volks das Verhältnis der Einkommensteile, die in irgend einer Form der persönlichen Bedürfnisbefriedigung verausgabt und durch die indirekten Steuern allein erfaßt werden können, zu jenem, die, aus der kapitalistischen Betätigung stammend, zu fortgesetzter Kapitalsbildung verwendet und einer gesteigerten Produktion dienstbar gemacht werden und darum der indirekten Besteuerung fast gänzlich entgehen. Auf diese Weise aber bildet sich auch eine immer schroffer werdende Unverhältnismäßigkeit der steuerlichen Belastung heraus, die noch verschärft wird, je mehr mit der Aus-

bildung des Freihandels der Umkreis der steuerpflichtigen Objekte auf Gegenstände des unmittelbaren Massenkonsums verengt wird und die Befreiung der Rohmaterialien und Produktionsstoffe auch die letzte Möglichkeit beseitigt, auf indirektem Weg das in der Produktion arbeitende Kapital heranzuziehen. Indem aber gerade durch die Entwicklung der Volkswirtschaft der staatliche Aufgabenkreis fortgesetzt erweitert und so der Bedarf des Staats gesteigert wird, macht sich die Notwendigkeit geltend, diese Einkommensarten der Besteuerung zu unterwerfen, um so mehr, als deren Leistungsfähigkeit durch ihre ungeheure Vermehrung offenbart wurde.

In England bestand diese Notwendigkeit schon seit der Zeit, als die tatsächliche Aufwärtsbewegung der Volkswirtschaft und die damit verbundene Kapitalkonzentration nach dem französischen Krieg mit ihrer vollen Energie eingesetzt hatte, wobei sie noch durch die mit der industriellen Entwicklung parallel gehende Monopolisierung des Großgrundbesitzes verstärkt wurde. Nach außen trat sie jedoch erst durch die eintretende Unzulänglichkeit der indirekten Steuern, den Staatsbedarf allein zu decken, auch als finanzielle Notwendigkeit hervor, als der Peelsche Reformversuch eben in der Grundidee, diese Unzulänglichkeit zu beseitigen, sich als machtlos erwies.

So war mit dem Ablauf der Peelschen Reformepoche das alte Finanzproblem, das budgetmäßige Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben sicherzustellen, dahin verschoben worden, eine neue und dauernde Einnahmequelle, die eben nur eine direkte sein konnte, dem Finanzsystem einzugliedern. Die Unterfrage, welcher Art diese neu zu bildende Steuer sein sollte, wurde nun aber durch das tatsächliche Dasein der Einkommensteuer in einer ganz bestimmten Richtung beeinflußt. Gerade der Umstand, daß man die Einkommensteuer in doppelter Weise als äußerst wertvolles Finanzmittel zur Befriedigung außergewöhnlicher Anforderungen (Kriegsbedarf) oder zur Durchführung außerordentlicher Aufgaben (Finanzreform) erkannt hatte, schien von Anfang an eine Handhabung dieser Steuer als ordentlicher Finanzquelle, mit der ihre Brauchbarkeit zu anderen Zwecken aufgehoben worden wäre, völlig auszuschließen. Dazu kam die fast allgemeine Überzeugung, daß eine technische Reform der Steuer, welche ihre tatsächliche oder vermeintliche Ungerechtigkeit und Ungleichheit beseitigt

hätte, unmöglich sei, so daß auch in dieser Hinsicht die Steuer durchaus ungeeignet erschien, ein dauerndes Glied der staatlichen Besteuerung zu bilden. Andererseits aber, und in der Folgezeit wurde das wiederum zum ausschlaggebenden Moment, machte sich die Beharrlichkeit der Einkommensteuer, die ihr durch ihre Ertragsfähigkeit zukam, doch so sehr geltend, daß ihre Verdrängung nur durch eine mindestens ebenso ertragreiche Steuer ermöglicht werden konnte.

Demgegenüber bot sich nun aber ein Ausweg, indem durch die Verschiedenheit der Erscheinungsformen, in denen das leistungsfähige Kapital auftritt, eine Verschiedenheit der Besteuerungsmethoden nahegelegt wurde, um mit jeder Steuer eine typische und einheitliche Form zu erfassen. Verzichtete man auf die direkte Einkommenbesteuerung, so blieb noch immer die Möglichkeit einer direkten Besteuerung der Grundlagen der Einkommensgewinnung, einer Kapital- und Vermögens-, oder einer direkten Objektbesteuerung. Theoretisch trat als Ersatz der Einkommensteuer namentlich der Gedanke einer Vermögenssteuer immer und immer wieder in den Debatten des Unterhauses hervor und fand auch seine wiederholte Formulierung. Des weiteren machte sich aber auch der Gedanke einer ausgedehnteren Nachlaßbesteuerung, die seit ihrer ersten Einführung durch Pitt noch immer in ihren verkümmerten Anfängen steckte, geltend, um so das angesammelte Kapital bei seinem Übergang in andere Hände in einmaliger Besteuerung zu erfassen. Die Objektbesteuerung fand ebenfalls in verschiedenen Formen ihre Befürwortung und vor allem war es hier die Form der Gebäudesteuer, deren Einführung als ein Glied des direkten Besteuerungssystems aussichtsvoll und nützlich erschien. Von allen diesen Vorschlägen fand zunächst nur die Gebäudesteuer ihre Verwirklichung, die 1851 an die Stelle der veralteten und wenig wirksamen Fenstersteuer gesetzt wurde. Außerdem aber kam es in diesen Jahren zu keiner weiteren bedeutenden Finanzmaßnahme, da die Unbeständigkeit der Mehrheitsverhältnisse im Unterhaus seit der Ablösung des Peelschen Ministeriums (1848) eine entschiedene Politik unmöglich machte.

Zunächst war es die konservative Partei unter der geistigen Führung Benjamin Disraelis, die mit einem programmatischen Finanzplan sich die Möglichkeit zu sichern suchte, die

Gestaltung der politischen Zukunft Englands durch eine neue grundlegende Finanzreform zu beeinflussen. An sich bestand auf beiden Seiten des Unterhauses nur eine geringe Geneigtheit, die Einkommensteuer in ihrer vorhandenen Form dauernd beizubehalten, und soweit demnach ihre Beibehaltung überhaupt als wünschenswert erachtet wurde, hatte dieser Wunsch stets die Forderung einer durchgreifenden technischen und organisatorischen Reform der Steuer zur Voraussetzung. So lehnte das Unterhaus 1851 die Erneuerung der Einkommensteuer für drei weitere Jahre auf den Antrag Josef Humes ab, gewährte die Steuer nur auf 1 Jahr und schloß sich auch dem weiteren Antrag Humes an, zur Untersuchung der Einkommensteuerverhältnisse eine parlamentarische Kommission einzusetzen, deren Aufmerksamkeit sich besonders denjenigen Fragen zuwenden sollte, von deren Beantwortung die Möglichkeit einer Beibehaltung der Steuer wesentlich abhing[47]).

An eben diese Frage aber schloß sich auch die Finanzpolitik Disraelis an, der die Notwendigkeit einer Ergänzung des Steuersystems durch irgendeine Form der direkten Besteuerung grundsätzlich zugab, aber mit der Forderung einer möglichst weitgehenden Allgemeinheit jeder Steuer eine Umgestaltung der Einkommensteuer, deren Anwendung durchaus nicht allgemein war, ebenfalls als notwendige Voraussetzung ihrer dauernden Einfügung in das Finanzsystem anerkannte. Das wechselseitige Verhältnis der indirekten und der direkten Steuern aber bestimmte sich durch den weiteren Grundsatz, den Disraeli als „the golden rule of all Chancellors of the Exchequer" bezeichnete, daß keine Steuer ein Übergewicht über die anderen erlangen sollte, der Gesamtertrag vielmehr aus einer möglichst großen Zahl von Steuern mit annähernd gleichem Ertrag gebildet werden sollte, um auf diese Weise alle Einkommensquellen gleichmäßig zu erfassen. In seiner praktischen Anwendung auf die Steuerpolitik bedeutete dieser Grundsatz nicht nur eine Ablehnung einer einzelnen direkten Steuer mit erheblichem Ertrag, sondern auch die bewußte Abkehr von der Entwicklungstendenz, die sich auf eine Beschränkung der indirekten Besteuerung auf wenige Gegenstände des Massen-

47) Vgl. Northcote, Policy, S. 161 und Hansard, III, vol. 120, col. 9ff.

konsums richtete[48]). So lehnte Disraeli die weitere Beseitigung indirekter Steuern mit geringem Ertrag ab, schlug vielmehr eine allmähliche Erleichterung der Malz-, Hopfen- und Teesteuer, und andererseits eine Erweiterung der Gebäudesteuer vor, während die Einkommensteuer durch Ausdehnung auf Irland und Einschränkung der Befreiungsgrenze einmal in ihrer Anwendung allgemeiner, durch eine ermäßigte Besteuerung der Arbeitseinkommen zum andern auch gerechter gemacht werden sollte[49]). Das konservative Ministerium Lord Derbys und Disraelis vermochte jedoch dieses Budget nicht aufrecht zu erhalten und machte darum im Dezember 1852 dem Koalitionsministerium Lord Aberdeens Platz, in welchem William Gladstone den Posten des Finanzministers übernahm.

Damit tritt ein neues Moment in die Entwicklung der englischen Finanzwirtschaft ein, die Persönlichkeit Gladstones, dessen tiefgreifende Wirkung aus dem Umstand schon erschlossen werden kann, daß dieser Mann in einem Zeitraum von rund 40 Jahren seinen mächtigen Einfluß auf die Gestaltung des Finanzwesens teils unmittelbar als Finanz- oder erster Minister, teils als Führer einer starken Opposition mittelbar geltend machen konnte[50]). Die besondere Haltung Gladstones zu der Kernfrage der Finanzpolitik ergab sich aus zwei Ideenrichtungen, die in ihm ihre Vereinigung fanden. Als Schüler Peels, zu dessen Verwaltung er gehört hatte, hielt er durchaus an dessen Reformpolitik und Absicht fest, durch eine auf Vereinfachung gerichtete Umgestaltung eine Ertragssteigerung der indirekten Steuern zu bewirken. Hier aber übte die Freihandelstheorie ihren Einfluß auf ihn aus, so daß er, ohne die von Peel noch aufrecht erhaltene Schranke des Schutztarifs anzuerkennen, die Vereinfachung der indirekten Steuern rein im fiskalischen Interesse erstrebte. Während Gladstone somit den Umfang der Tarifreform erweiterte, unterschied er sich von Peel auch durch die klare Erkenntnis der Unzulänglichkeit der indirekten Besteuerungsmethoden und

48) Vgl. Northcote, S. 167.

49) Vgl. Dowell, History, II, S. 319 und Hansard, III, vol. 123, col. 836ff.

50) Vgl. über Gladstones Bedeutung als Finanzminister Sidney Buxtons „Gladstone as Chancellor of the Exchequer".

erkannte darum die Notwendigkeit einer Ergänzung derselben durch direkte Steuern an. Damit aber war auch für ihn die Stellungnahme der Einkommensteuer gegenüber zur Kernfrage der Finanzreform geworden.

Die unmittelbare Beseitigung der Steuer war trotz des hohen Ausfalles von rund $5^1/_2$ Millionen £, den sie zur Folge gehabt hätte[51]), an sich wohl möglich, da durch eine Grund- und Häusersteuer, eine Gewerbelizenzsteuer und durch eine Neugestaltung der Vermächtnissteuern ein entsprechender Ertrag sicher hätte gewonnen werden können[52]). Dadurch aber wäre schließlich doch nur die eine Absicht verwirklicht worden, direkte Steuern einzuführen, deren Ertrag zwar das Einnahmedefizit gedeckt, nicht aber die Fortführung der Tarifreform gesichert hätte. Erschien so die Beseitigung der Einkommensteuer im Hinblick darauf als unzweckmäßig, so mußte andererseits doch wieder eine möglichst endgültige Entscheidung getroffen werden, welche das Schicksal der Steuer bestimmte. Den gewichtigsten Grund gegen eine dauernde Verwendung der Einkommensteuer als ordentlichen Gliedes des staatlichen Besteuerungssystems bildete vor allem die tiefgewurzelte und weitverbreitete Abneigung, welche gegen die Steuer bestand und die durch eine Reform der Steuer kaum beseitigt werden konnte. Zudem aber war durch eine so tiefgreifende innere Umgestaltung der Steuer, welche die gegen sie erhobenen Einwürfe wirklich beseitigt hätte, zu befürchten, daß der finanzielle Ertrag beeinträchtigt und die Möglichkeit ihrer Verwendung als außerordentliches Hilfsmittel in allerlei Notlagen aufs Spiel gesetzt worden wäre. Für Gladstone wurde gerade diese Gefahr ausschlaggebend: „I believe it to be of vital importance, whether you keep this tax, or whether you part with it, that you either should keep it in a state, in which it will be fit for service on an emergency; and that it will be impossible to do it, if you break up the basis of your Income tax“[53]). Entschied sich

---

51) Im Budget 1853/4 belief sich der Voranschlag der

Ausgaben auf	52,083	Millionen	£,
Einnahmen (ohne Einkommensteuer) auf	46,733	„	„
Fehlbetrag auf	5,350	„	„

52) Hansard, III, vol. 125, col. 1359.

53) Hansard, III, vol. 125, col. 1384, ferner Northcote, S. 190.

Gladstone so gegen eine dauernde Beibehaltung, so wurde die Notwendigkeit um so deutlicher, den zeitlichen Charakter der Steuer zu betonen, und durch Maßnahmen, welche ihre Abschaffung in absehbarer Zeit ermöglichten, von vornherein sicherzustellen. Und hierin nun bestand der Zug, der dem Budget von 1853 sein besonderes Gepräge verleiht. Die Deckung des Einnahmedefizits sollte zunächst wiederum durch die Einkommensteuer erfolgen, aber darüber hinaus sollte sie auch wieder die Weiterführung der Tarifreform ermöglichen, durch welche die indirekten Steuern und Zölle weiter vereinfacht und so zu erhöhter Ertragsfähigkeit angeregt werden sollten. Der gewonnene Ertragsüberschuß aber sollte dann zu einer planmäßigen und bestimmten allmählichen Reduktion der Einkommensteuer verwendet werden, um nach der endlichen Beendigung der Reformen die Steuer entbehrlich zu machen.

So dehnte Gladstone seinen Finanzplan auf einen Zeitabschnitt von sieben Jahren aus, während derer die Einkommensteuer zunächst zwei Jahre lang zu einem Steuersatz von 7 d erhoben, für die nächsten zwei Jahre auf 6 d und für die nächsten drei Jahre auf 5 d ermäßigt werden sollte, um dann am 5. April 1860 zu erlöschen[54]).

Ging Gladstone auf diese Weise der Frage einer durchgreifenden Reform der Einkommensteuer auch aus dem Wege, so war es im Hinblick auf die lange Dauer, welche der Steuer noch beschieden sein sollte, doch nicht möglich, sie ohne jede Veränderung fortzusetzen. Weniger im Interesse ausgleichender Gerechtigkeit als dem einer Ertragssteigerung erfolgte die Ausdehnung der Steuer auf Irland, welches bisher zwar an den günstigen Wirkungen der Tarifreform teilgenommen, aber zu ihrer Durchführung nur wenig beigetragen hatte, und die Herabsetzung der Befreiungsgrenze auf 100 £ jährlichen Gesamteinkommens. Auf die Forderungen einer gerechten Lastenverteilung wurde dabei aber insofern Rücksicht genommen, als die nunmehr steuerpflichtigen Einkommen zwischen 100 und 150 £ für den ganzen Zeitraum nur zu 5 d besteuert werden sollten. Zur tatsächlichen Beseitigung innerer Ungerechtigkeiten trug

54) Hansard, III, vol. 125, col. 1387.

jedoch nur die Erlaubnis, den Betrag der Lebensversicherungsprämie in Abzug zu bringen, und die Abänderung des Veranlagungsverfahrens der beruflichen Einkommen bei, die nunmehr wie die gewerblichen nach dem Durchschnitt der vorausgegangenen letzten drei Jahre besteuert wurden[55]).

Mit dem durch diese Ausdehnung gesteigerten Ertrag sollte die Einkommensteuer die finanzielle Grundlage der Budgetmaßnahmen bilden, bis sie durch die Ertragssteigerung, welche von der Tarifreform erwartet wurde, entbehrlich geworden wäre.

Freilich ließ sich kein derartiges Wachstum der indirekten Steuern erwarten, daß ihre bisherige Unzulänglichkeit völlig ausgeglichen worden wäre. So bestand das Bedürfnis fort, die dauernden Einnahmen durch eine Form der direkten Besteuerung zu vermehren. Hier bot die bestehende Nachlaßbesteuerung durch eine Ausdehnung der bisher nur vom beweglichen Vermögen erhobenen Vermächtnissteuer auf unbewegliches Vermögen nicht nur die Möglichkeit einer Ertragssteigerung, sondern auch eine sehr geeignete Form zur Ergänzung des indirekten Steuersystems durch eine entwicklungsfähige Form der direkten Vermögensbesteuerung, während gleichzeitig damit eine unberechtigte Anomalie beseitigt wurde, die in der einseitigen Besteuerung des beweglichen Vermögens gelegen hatte.

Diese Finanzmaßnahmen aber bildeten nur die Vorbereitung und Grundlegung des eigentlichen Hauptzwecks, den das Budget von 1853 zu erfüllen suchte, der Reform der indirekten Besteuerung. Soweit diese in der Absicht unternommen wurde, die Ertragsfähigkeit der indirekten Steuern zu heben, und, wenn auch nicht jede direkte Besteuerung überhaupt, so doch die Einkommensteuer nach und nach entbehrlich zu machen, stellt sie die geradlinige Fortführung der Peelschen Reformpolitik dar. Sie unterscheidet sich aber grundsätzlich von dieser in der unbedingten Anerkennung der Freihandelsidee und durch die Absicht, das reine Finanzzollsystem zu verwirklichen. Die Freihandelsidee fand ihren Ausdruck in der Beseitigung aller Fabrikat- und aller Differentialzölle, während die fis-

55) Dowell, History, II, S. 320.

kalische Absicht in der weitgehenden Vereinfachung des Tarifs und in der Beschränkung auf produktive Steuern sichtbar wurde[56]).

Überblicken wir die Durchführung der Finanzreform von 1853, so wird uns die Tatsache ohne weiteres klar, daß das eigentliche und bedeutungsvolle Problem der damaligen englischen Finanz, die Frage der ergänzenden direkten Besteuerung, in dem Budget von 1853 ihre Lösung nicht gefunden hatte. Das ursprüngliche Verhältnis der beiden Besteuerungsmethoden war zwar durch die Wohnhaussteuer und durch die Ausdehnung der Vermächtnissteuer etwas zugunsten der direkten Steuern verschoben worden und namentlich war mit der letzteren der Keim einer nicht nur praktisch erfolgreichen, sondern auch theoretisch leicht zu rechtfertigenden Form der direkten Vermögensbesteuerung gegeben. Die Frage der Einkommensteuer aber war nur scheinbar entschieden, so lange die beschlossene Beseitigung der Steuer von dem Erfolg der Zoll- und Verbrauchssteuerreform abhing, und vor allem war das an der Wurzel aller dieser Fragen liegende Problem, die zur Erfassung der aus der kapitalistischen Produktion entstehenden Einkommensarten taugliche Besteuerungsform zu finden, durch die Vermeidung einer Einkommensteuerreform fast völlig unberührt geblieben. Andererseits aber, und darin liegt die Zukunftsbedeutung der Reform, war durch die Ausdehnung der Einkommensteuer auf Irland und auf die niederen Einkommensklassen die Beharrlichkeit dieser Steuer erheblich verstärkt worden, während durch

56) Hansard, III, vol. 125, col. 1417.

Das endgültige Budget von 1853/4 gestaltete sich folgendermaßen:

Gesamtausgaben		52,183 Mill. £,
Einnahmen:		
ursprünglicher Voranschlag	52,990	
Mehrertrag der Einkommensteuer	0,295	
Nachlaßsteuern	0,500	
Brennsteuern	0,436	
	54,221	
davon ab: Kosten der Tarifreform	1,656	
Für 1853/4 verfügbare Gesamteinnahmen		52,565 Mill. £.
	Überschuß:	0,382 Mill. £.

die Neugestaltung der indirekten Besteuerung die Ergänzung derselben durch direkte Besteuerungsmethoden geradezu herausgefordert wurde. Die mit dem Budget von 1853 eingeleitete planmäßige Fortentwicklung der Finanzen erfuhr jedoch durch den noch im selben Finanzjahr ausbrechenden Krieg mit Rußland nicht allein eine Unterbrechung, sondern eine tief umgestaltende Beeinflussung, durch welche das Verhältnis der einzelnen Einnahmequellen zueinander und ihre Stellung im Gesamtbudget verändert wurde.

Die Kosten des Kriegs, der sich über die drei Finanzjahre 1854/56 erstreckte, beliefen sich annähernd auf 78 Millionen £. Die Deckungsfrage konnte einem so hohen Betrag gegenüber nicht auf die Vermehrung der Steuern beschränkt werden, um so weniger als die im Laufe des Finanzjahrs allmählich einlaufenden dauernden Einnahmen für die Staatskasse nicht so zur Verfügung gestellt werden konnten, als es den wechselnden und meist dringlichen Anforderungen des Kriegsbedarfs entsprach. So ließ sich schon aus rein finanztechnischen Gründen die Aufnahme kurzfristiger Anleihen, wie sie die Ausgabe von Kassenscheinen und Schatzanweisungen darstellt, nicht vermeiden. Soweit aber die Deckung durch Steuererhöhung in Frage stand, bot sich hier wieder die Einkommensteuer als williges Werkzeug dar, zur Bedarfsdeckung verwandt zu werden, während Gladstone eine Erhöhung der indirekten Steuern für unzweckmäßig hielt, um den Erfolg der Reform des Vorjahrs nicht zu gefährden. So erfuhr die Einkommensteuer zunächst für die erste Hälfte des Jahres eine Verdoppelung, die aber infolge der erhöhten Kriegsausgaben auf das ganze Jahr ausgedehnt wurde, so daß die Einkommensteuer für 1854/55 zu einem Satz von 14 d erhoben wurde. Der Bedarf freilich überstieg den so erzielten Mehrertrag von $6^1/_2$ Millionen £ beträchtlich, so daß sich eine entsprechende Vermehrung der indirekten Besteuerung nicht umgehen ließ. Doch hielt Gladstone an seiner ursprünglichen Finanzpolitik durchaus fest, indem er die Erhöhung einigen wenigen Steuern aufbürdete, die ertragsfähig genug erschienen, um keine Ertragsverminderung infolge einer Einschränkung des Konsums befürchten zu lassen. Die Hauptlast trug hierbei die Malzsteuer, während durch eine Erhöhung der irischen und schottischen Brennsteuern und durch eine Veränderung der Zuckersteuer ein weiterer Mehrertrag erzielt

wurde, wobei ungefähr zwei Drittel der ganzen Steuererhöhung von der Einkommensteuer getragen wurden[57]).

Im Januar 1855 wurde das Ministerium Lord Aberdeens durch Lord Palmerston ersetzt. Der neue Finanzminister Lewis wich nun von der Finanzpolitik Gladstones erheblich ab, indem er den Anleihen einen weit größeren Anteil an der Bedarfsdeckung überließ. Die Einkommensteuer erfuhr zwar wiederum eine Erhöhung um 2 d mit der Bestimmung, daß die ganze während des Kriegs erfolgte Erhöhung von 9 d (the war nine-pence) bis zur Beendigung desselben beibehalten werden sollte. Von den indirekten Steuern wurden namentlich Zucker und Tee sehr schwer belastet, aber auch Kaffee mit herangezogen und die Brennsteuern weiter erhöht. Während aber die von Gladstone bewirkte Erhöhung der indirekten Steuern den veranschlagten Mehrertrag hervorgebracht hatte, versagten diese im zweiten Jahre, indem durch Konsumverminderung der tatsächliche Ertrag erheblich unter den veranschlagten ging. Wesentlich hierauf ist es zurückzuführen, daß Lewis im dritten Kriegsjahr von jeder Steuererhöhung überhaupt absah und den gesamten Bedarf, der die verfügbaren Einnahmen überstieg, durch eine Anleihe deckte. Das finanzielle Ergebnis des Kriegs war schließlich, daß von den rund $77^1/_2$ Millionen £ des durch den Krieg verursachten Mehrbedarfs etwas über die Hälfte, nämlich $42^1/_2$ Millionen £ oder 57% durch Vermehrung der fundierten und unfundierten Schuld Deckung fand, während die erhöhten Kriegssteuern $33^1/_2$ Millionen £ oder 43% aufbrachten. Dabei entfielen allein rund 24 Millionen £ auf die Einkommensteuer, während alle übrigen Einnahmen zusammen nur etwa 9 Millionen £ zur Bestreitung des Kriegsaufwands beitrugen. So war die Einkommensteuer wieder ihrer ursprünglichen Bestimmung gemäß zur Deckung einer außerordentlichen Kriegslast herangezogen worden und hatte ihre Brauchbarkeit hierzu wiederum deutlich genug erwiesen. Denn während bei den indirekten Steuern die harte Belastung genau wie zur Zeit der napoleonischen Kriege eine relative Ertragsverminderung zur Folge hatte, zeigte die Einkommensteuer trotz des sehr hohen Steuerfußes keinen Rückgang in der Ertragsentwicklung.

57) Hansard, III, vol. 131, col. 377.
„ 132, „ 1414/61.
Northcote, Policy, S. 243/263.

Außer der Vermehrung der Staatsschuld war nun aber das Ergebnis des dreijährigen Kriegs eine ganz bedeutende Steigerung des jährlichen Bedarfs, da die Aufrechterhaltung der während des Kriegs erhöhten Kriegsbrauchbarkeit des Heeres eine dauernde Mehrbelastung verursachte. Gegenüber dem Finanzjahr 1853/54 betrug die reine Ausgabenvermehrung 1857/58 rund 17 Millionen £, indem die Gesamtausgaben von 51 Millionen £ auf 68 Millionen £ gestiegen waren. Mit dieser Erhöhung der Ausgaben war aber die Wiederaufnahme und Fortführung des 1853 aufgestellten Finanzplanes und die vorgesehene Reduktion der Einkommensteuer augenscheinlich zur Unmöglichkeit geworden, um so mehr als die Tilgung der während des Kriegs eingegangenen Schuldverpflichtungen für die nächsten Jahre neue Mittel erforderte. Noch aussichtsloser gestaltete sich die Finanzlage im März des Jahres 1857, als der Aufstand in Indien ausbrach und neue Ausgaben notwendig machte. So war durch den Krimkrieg die Frage der direkten Besteuerung wieder in den Vordergrund geschoben und durch die Schuldentilgungsfrage dringender als je geworden. Die Notwendigkeit der letzteren wurde von Lewis klar erkannt, der mit rücksichtsloser Deutlichkeit die einzige Möglichkeit dazu aussprach: „There is only one resource to which an honest legislature can resort in our position: namely to raise a surplus revenue by taxation and annually apply it to the extinction of the debt“ [58]).

Bot die überzeugungskräftige Einfachheit dieser Forderung wenig Gelegenheit zu einer grundsätzlich verschiedenen Meinung, so erhoben sich mit dem Problem, Gladstones Finanzplan trotz der Ausgabenerhöhung durchzuführen, alle Schwierigkeiten und Streitfragen, die 1853 dauernd beseitigt erschienen, mit erneuter Heftigkeit, und den Brennpunkt aller dieser Fragen bildete wiederum die Einkommensteuer. Zu einer Entscheidung in irgendwelcher Richtung kam es freilich zunächst nicht, solange die noch völlig ungefestigten und ungeklärten Parteiverhältnisse die reine Scheidung der beiden großen Parteien unmöglich machten und darum keinem der zufällig zur Regierung gelangenden Ministerien zu einer so sicheren Mehrheit verhalfen, daß eine zielbewußte und von den Rücksichten des Augenblicks unabhängige Finanzpolitik hätte durchgeführt wer-

58) Hansard, III, vol. 152, col. 358.

den können. Fest stand dabei nur die eine Tatsache, daß eine Reduktion der während des Kriegs erhöhten Steuern auf den Stand, den sie nach Gladstones Finanzplan erreicht haben sollten, unmöglich war. Die Steuern wurden zwar ermäßigt und vor allem wurde die Einkommensteuererhöhung von 9 d (the war nine-pence) aufgegeben, aber an eine Einhaltung des ursprünglichen Plans war nicht zu denken. Die Ministerien wechselten und Lord Palmerston machte Lord Derby und Disraeli Platz, die aber von vornherein über keine Mehrheit verfügten. Disraeli setzte zwar dem Gladstoneschen Finanzplan entsprechend die Einkommensteuer auf 5 d herab, vermied aber ein Defizit nur dadurch, daß er die Schuldentilgung für dieses Jahr (1858/59) einstellte.

Nach Jahresfrist gaben Lord Derby und Disraeli ihr Amt wieder auf, und endlich fand sich eine Parlamentsmehrheit aus Liberalen, Freihändlern und Tarifreformern zusammen, die imstande war, das neue Ministerium Lord Palmerstons, in welchem Gladstone wieder das Finanzministerium übernahm, in einer zielbewußten Finanzpolitik tatkräftig zu unterstützen. Das nächste Jahr (1859) brachte wieder eine beträchtliche Erhöhung des Flottenvoranschlags und ein Budgetdefizit von fast 5 Millionen £. Da aber das Finanzjahr bereits weit vorgeschritten war, als das Budget eingebracht werden konnte, empfahl sich eine tiefergreifende Finanzmaßnahme nicht. So griff Gladstone zu zwei Auskunftsmitteln, die sich ihm bequem darboten: durch den Einzug eines erst später fälligen Teils der Malzsteuer und durch eine Erhöhung der Einkommensteuer auf 9 d half er sich über die bestehende Schwierigkeit hinweg und sicherte sich auf diese Weise wenigstens einen budgetmäßigen Überschuß. Der Plan von 1853 aber war gescheitert und das alte Finanzproblem, das noch immer seiner Lösung harrte, mußte so auf das nächste Jahr verschoben werden, während dem diesmal begangenen Ausweg keine andere Bedeutung zukommen konnte, als eben der bequemste zu sein.

§ 13.

Das System der Freihandelsfinanz.

Außer der günstigen innerpolitischen Lage, die mit dem Antritt des neuen Ministeriums seit Peels Zeiten zum erstenmal

wieder eine Festigung erfahren hatte, wirkten eine Reihe von Umständen zusammen, die das Jahr 1860 in seiner finanzhistorischen Bedeutung vorausbestimmten. Zunächst war es das Jahr, bis zu welchem sich der Finanzplan von 1853 erstreckte und in welchem die gesetzliche Dauer der Einkommensteuer und der während des Krimkriegs erhöhten Tee- und Zuckersteuer zu Ende ging, so daß allein durch die Notwendigkeit, für die damit wegfallenden Einnahmen einen Ersatz in irgendwelcher Form zu beschaffen, das ganze Besteuerungsproblem wieder aufgerollt wurde. Denn das war das finanzielle Ergebnis des Krimkriegs, daß der Finanzplan von 1853 nicht nur seinen Berechnungen nach vereitelt, sondern seiner eigentlichen Voraussetzung einer normalen Bedarfsentwicklung nach überhaupt hinfällig gemacht wurde, indem die durch den Krimkrieg bewirkte Ausgabensteigerung die Ertragsvermehrung der dauernden Einnahmen weit überstieg. Statt mit einem ausgeglichenen Budget, in dem die dauernden Einnahmen nach dem Wegfall der Einkommensteuer zur Bedarfsdeckung gerade ausgereicht hätten, wurde so das Finanzjahr 1860 mit einem Defizit von rund $9^1/_2$ Millionen £ eröffnet.

Bildete mit diesem Fehlbetrag die Deckungsfrage in dem Budget von 1860 den Mittelpunkt, so waren die Richtungslinien ihrer Lösung von außen her bereits durch den Handels- und Zollvertrag mit Frankreich, der in diesem Jahre zum Abschluß gelangen sollte, vorausbestimmt. Wenn auch die Verpflichtungen, die England in zollpolitischer Hinsicht in diesem Vertrag einging, zunächst nur dem anderen Vertragsgebiet, Frankreich, gegenüber Geltung hatten, so war es doch im Charakter eben dieser Verpflichtungen gelegen, daß sie in ihrer Durchführung auf Verallgemeinerung in doppelter Richtung drängten. Denn wenn sich England Frankreich gegenüber zu einer Beseitigung aller Manufakturzölle und des noch aufrecht erhaltenen Differentialzolles auf Branntwein und zu einer Ermäßigung des Weinzolls verpflichtete, so war es schon im Interesse einer einheitlichen Preisgestaltung geboten, diese Maßregeln auch auf die Waren anderer Bezugsländer auszudehnen. Schließlich aber bestand auch kein logischer oder durch die wirtschaftlichen Verhältnisse bedingter Grund, die in dem Handelsvertrag mit Frankreich verkörperten Prinzipien auf die darin genannten Objekte zu beschränken und nicht auch auf andere Gegenstände

anzuwenden. Ausschlaggebend konnte dafür nur die finanzielle Rückwirkung der Reformen sein, denn: „The real question is, whether we ought upon this occasion to say our necessities are too great, our means to narrow, to enable us to effect commercial reforms“ [59]). Und hier konnte doch der entscheidende Einfluß, den die zweckentsprechende Ausgestaltung des Besteuerungssystems auf die Ertragsentwicklung ausübt, im Hinblick auf die Geschichte der bisherigen Reformen nicht verkannt werden: „Our high taxation is not a reason for stopping short in our commercial reforms, it is a reason why we should persevere in them. For it is by means of these reforms, that we are enabled to bear high taxation“ [60]).

Damit war die Fortführung der Tarifreform grundsätzlich zugegeben und, indem diese über den Zollvertrag mit Frankreich hinaus allgemein durchgeführt und auf alle Objekte ausgedehnt wurde, auf welche die zollpolitischen Grundsätze des Vertrags Anwendung finden konnten, wurde der Tarif nicht nur von den meisten Zöllen mit geringfügigem Ertrag befreit, sondern erfuhr dadurch auch eine so wesentliche Vereinfachung, daß damit die Ausbildung des reinen Finanzzollsystems, wenigstens der Hauptsache nach, abgeschlossen war. Der Tarif umfaßte nunmehr nur noch 48 Artikel (gegen 419 im Jahre 1859), wobei die Ertragsfähigkeit des Systems nur auf fünf Artikel (Tee, Zucker, Spirituosen, Wein und Tabak) aufgebaut war [61]). So war nach einer fast 20jährigen Entwicklung die Tarifreform vollendet und die indirekte Besteuerung (denn die Umgestaltung der Inlandverbrauchsbesteuerung ging entsprechend nebenher) auf wenige Gegenstände eines, teilweise entbehrlichen, Massenkonsums beschränkt, der aber allgemein genug war, um eine mit der Bevölkerung und ihrem Wohlstand wachsende Ertragsentwicklung zu versprechen. So stellte die indirekte Besteuerung die umfassende Fundamentierung des Besteuerungssystems dar, indem sie in ihrer Allgemeinheit die kleinen und kleinsten Einkommen, die durch

59) Hansard, III, vol. 156, col. 826, Gladstone, in der Budgetrede vom 10. Februar 1860.

60) Hansard, III, vol. 156, col. 828.

61) 1860/1 brachten Zucker, Tee, Branntwein, Wein und Tabak zusammen 90 % des gesamten Zollertrags, Kaffee und Korn weitere 6 % und nur 4 % entfielen auf die übrigen Artikel.

die direkte Besteuerung nicht leicht erfaßt werden konnten, zur Beitragsleistung mit heranzog. Andererseits aber, und das wird in der Fortentwicklung der Finanzen bedeutungsvoll, konnte die indirekte Besteuerung doch auch wieder nicht mehr sein, als nur die Grundlage eines Besteuerungssystems, da sie nicht geeignet war, die größeren Vermögen nach ihrer Leistungsfähigkeit zu belasten, weil die Möglichkeit, den Konsum der für die Besteuerung verbliebenen Gegenstände bei zunehmendem Wohlstand zu steigern, individuell doch sehr begrenzt war. Aber auch die Möglichkeit, den absoluten Ertrag der indirekten Steuern durch Erhöhung der Steuersätze zu steigern, war bei dieser Gestaltung des Systems beschränkt, da die Einkommensteile, die für den Konsum verausgabt werden können, ebenfalls einer mit der Einkommensverteilung gegebenen Beschränkung unterliegen. So machte diese Ausgestaltung des indirekten Systems eine Erweiterung durch direkte Steuern, die sich auf ihm gleichsam als seine progressive Ergänzung aufbauten, zu einer finanziellen, aber auch steuerpolitischen Notwendigkeit, die allerdings erst dann hervortreten konnte, wenn der Gesamtertrag der indirekten Steuern nicht mehr zur Bedarfsdeckung ausreichte.

Diese Notwendigkeit aber bestand gerade für das Budget des Jahres 1860 zwingend genug, um neben der Tarifreform die Frage der direkten Steuern und damit wieder die Einkommensteuerfrage in den Mittelpunkt des Budgets zu stellen. Denn wenn auch die Kosten der Tarifreform durch die Aufrechterhaltung der erhöhten Tee- und Zuckerzölle aufgebracht werden konnten, so bestand das ursprüngliche, aus der Bedarfsvermehrung erwachsene Budgetdefizit unvermindert fort. Indem aber der Fehlbetrag ziemlich genau einer Einkommensteuer von 10 d (= 10,87 Millionen £) entsprach, gestaltete sich für Gladstone die Lösung des Deckungsproblems einfach genug, indem er die Einkommensteuer zu diesem Satz beibehielt, ohne damit aber eine grundsätzliche Anerkennung der Einkommensteuer als eines dauerndes Gliedes des staatlichen Besteuerungssystems auszusprechen oder die Erwartung derer zu erfüllen, die gehofft hatten, „that something would be done to place the system of direct taxation, if not on a permanent, at least upon a less temporay footing than at pressent“ [62]).

62) Hansard, III, vol. 156, col. 1535, Northcote, in der Budgetdebatte vom 21. Februar 1860.

Überblicken wir so nach dem Budget von 1860 die Gestaltung des englischen Besteuerungssystems, so läßt sich trotz des für eine normale Friedenszeit außerordentlich hohen Anteils der Einkommensteuer am Gesamtsteuerertrag (für das Rechnungsjahr 1860/61: 16,7% gegen 65,6% der indirekten Steuern) doch die überragende Bedeutung der indirekten Steuern nicht verkennen: denn die Frage der indirekten Besteuerung war mit der Vollendung der Tarifreform grundsätzlich entschieden, während das Problem der direkten noch seiner Lösung harrte. Freilich war der finanzpolitische Charakter der Einkommensteuer in dem neugestalteten Finanzsystem völlig verändert, da ihre Erneuerung nicht mehr zur Durchführung der Tarifreform notwendig geworden war, sondern einzig durch das finanzielle Bedürfnis der Bedarfsdeckung, die durch den Ertrag der indirekten Steuern allein nicht erreicht werden konnte, bedingt worden war. So hing die Fortdauer der Einkommensteuer von zwei Momenten und ihrer künftigen Entwicklung ab: einmal von der Ertragsfähigkeit des freihändlerischen Finanzsystems und zum andern von der Gestaltung des Bedarfs.

Obwohl infolge der Ungunst der wirtschaftlichen Lage (Baumwollnot in Lancashire, Hungersnot in Irland) die nächstfolgenden Jahre nach beiden Richtungen hin durchaus ungünstig verliefen, begann doch seit 1864 eine Zeit wirtschaftlichen Aufschwungs, die in dem fortgesetzt steigenden Ertrag der indirekten Steuern ihren finanziellen Ausdruck fand, während gleichzeitig die Ausgaben eine allmähliche Verminderung erfuhren, so daß alljährlich ein erheblicher Teil der dauernden Einnahmen aufgegeben und zur Herabsetzung der Steuerlast verwandt werden konnte. In bezug auf die indirekte Besteuerung war damit die Möglichkeit gegeben, die Ausgestaltung des Freihandelssystems bis in die kleinsten Züge hinein zu vollenden und abzurunden, und in einer Fülle von Einzelmaßnahmen wurden in diesen Jahren all die Überbleibsel einer veralteten Finanzpolitik beseitigt und die großartige Einfachheit des Systems sichergestellt[63]). So wurde diese Epoche einer der Glad-

63) So fiel 1861 die Papiersteuer, 1869 der letzte Rest der Kornzölle und die Feuerversicherungssteuer, 1870 wurden die Assessed taxes aufgehoben und in Form von Lizenzen den Verbrauchsteuern zugewiesen, aber bis auf wenige nach und nach ganz beseitigt. Der Tee- und der Tabakzoll

stoneschen Regierungszeiten eine der inhaltsreichsten und bedeutsamsten, aber auch der erfolgreichsten der englischen Finanzgeschichte. Buxton beschreibt sie als „a great epoch in Finance, in which the coping stone was set to the edifice of fiscal reform, and the whole financial system was placed on a simpler and sounder basis“ [64]).

Für die Einkommensteuer kam die Besserung der Finanzlage in einer wiederholten Herabsetzung des Steuersatzes zum Ausdruck. Dabei aber trat das Bestreben hervor, über diese Erleichterung hinaus, die allen Einkommensteuerzahlern zugute kam, im besonderen auch die unteren Einkommensklassen, für die neben der indirekten Besteuerung die Last einer direkten Steuer am fühlbarsten war, zu begünstigen. In dieser Absicht griff Gladstone auf ein Verfahren zurück, das in der Pitt-Steuer seine Anwendung gefunden hatte, 1842 aber nicht wieder aufgenommen worden war. Indem er die 1853 auf 100 £ jährlichen Gesamteinkommens festgesetzte Befreiungsgrenze beibehielt, gewährte er 1863 den unteren Klassen doch damit eine Erleichterung, daß er ihnen einen Abzug von 60 £, der von dem veranlagten Gesamteinkommen gemacht werden durfte, zugestand. Damit war in die technische Organisation der Einkommensteuer ein Entwicklungsmoment eingefügt, das trotz seiner augenblicklichen Geringfügigkeit in späteren Jahren doch eine auch finanzpolitisch bedeutsame Umgestaltung der Steuer nach sich zog.

Wenn auch infolge der günstigen Finanzgestaltung der Einkommensteuersatz bis 1866/67 auf 4 d herabgesetzt werden konnte, so war der Ertrag der Steuer trotzdem noch immer nicht völlig zu entbehren. In den nächsten Jahren, in denen der Ausgabenetat infolge kriegerischer Expeditionen (Abessinien) mannigfache Schwankungen zeigte, wurde der Steuer vielmehr eine neue und eigenartige Aufgabe zugewiesen, die in ihrer Organisation begründet war. Die Leichtigkeit, mit der die Steuer ohne jede technische Veränderung und ohne jede Erhöhung der Erhebungskosten herauf- oder herabgesetzt werden konnte, ließ sie sehr geeignet erscheinen, dem augenblicklichen Bedürfnis entsprechend, ohne Störung des Finanzsystems das

wurden 1863 und 1865 bedeutend herabgesetzt und 1874 wurde sogar die ertragreiche Zuckersteuer aufgehoben.

64) Buxton, Gladstone, S. 25.

budgetmäßige Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben sicherzustellen. Bei der umfassenden Rückwirkung, die jede Veränderung der indirekten Steuern auf die Preisgestaltung und damit auf die ganze Volkswirtschaft ausübt, ist eine derartige Anpassungsfähigkeit des Einnahmesystems an den gegebenen Bedarf um so wünschenswerter, je häufiger und je geringfügiger die Ausgabeschwankungen zu sein pflegen. Gerade hierin aber mußte die Einkommensteuer doch bald einen Mangel ihrer technischen Organisation in der Art, wie der Steuersatz festgesetzt wurde, offenbaren. Seit 1842 hatte sich der auf jeden Penny des Steuerfußes entfallende Ertrag bis 1870 mehr als verdoppelt, so daß die durch Erhöhung der Steuer um 1 d erzielte Mehreinnahme (von etwa $1^1/_2$ Millionen £) den augenblicklichen Bedarf oft weit überstieg, daß dem Steuerzahler also ein größerer Betrag entzogen worden wäre, als das Bedürfnis des Staates erforderte. Da der jährlich erzielte Überschuß aber zur Tilgung der Staatsschuld diente, so wäre eine derartige Verwendung der Einkommensteuer einer einseitigen Belastung des Einkommensteuerzahlers im Interesse einer der Gesamtheit zugute kommenden Schuldentilgungspolitik gleichgekommen. Aus diesen Erwägungen heraus gelangte der Finanzminister Lowe 1871 zu dem Vorschlag, den bisherigen Pennysatz durch einen prozentualen Steuerfuß zu ersetzen, der eine genaue Anpassung des Steuerertrags an den gegebenen Bedarf ermöglicht hätte[65]). Obwohl es infolge des Widerstands des Unterhauses bei dem Vorschlag blieb, so beleuchtet er doch die eigenartige Stellung, die der Einkommensteuer nunmehr, nachdem sie ihrer großen Aufgaben ledig war, im Finanzsystem zukam. Sie war zwar noch immer kein anerkannt dauerndes Glied der staatlichen Besteuerung, aber der mit ihr verbundene Begriff einer nur außerordentlichen Zwecken dienenden Steuer hatte mit der Veränderung eben dieser Zwecke selbst eine erkennbare Umwandlung durchgemacht. Der Gedanke, die Einkommensteuer ganz zu entfernen, war in den Hintergrund getreten und durch die Frage nach ihrer eigentlichen Zweckbestimmung ersetzt worden. In dieser einen Frage lagen freilich alle die Probleme enthalten, die im Verlauf ihres Bestehens aus ihrer technischen Gestaltung, ihrer Wirkung auf den Ein-

65) Hansard, III, vol. 205, col. 1416.

kommensteuerzahler und ihren Beziehungen zum gesamten Steuersystem erwachsen waren.

So bildete die Einkommensteuerfrage in dieser ganzen Periode die finanzpolitische Grundfrage, mit der sich nicht nur rein finanzielle, sondern tiefgreifende soziale und wirtschaftliche und selbst moralische Probleme verknüpften und die mit ihrer umfassenden Bedeutung die gewöhnlichen Steuerfragen weit überragte: „It is in fact, a subject so large that it might be made the foundation not only of a particular proposition, but even of a policy“[66]). Eine indirekte Entscheidung durch stillschweigende Duldung konnte schon darum nicht wünschenswert sein, und so bildete diese Frage den Mittelpunkt und gleichsam das Losungswort des politischen Kampfes der Gladstone- und Disraeli-Parteien, der zwar die endgültige Lösung noch immer nicht brachte, aber doch die Keime der späteren Lösung hervortrieb.

Mit der Frage nach der Zweckbestimmung der Einkommensteuer war aber die Vorstellung von dieser Steuer als eines außerordentlichen Finanzmittels noch immer untrennbar verbunden. Vor allem war es die große Tauglichkeit der Steuer, in Zeiten finanzieller Bedrängnis mühelos große Summen aufzubringen, die ihr eine dauernde Ausnahmestellung im Finanzsystem zu sichern schien. Es war aber klar, daß diese Tauglichkeit mit dem Spielraum, der für eine Erhöhung des Steuerfußes gegeben war, wachsen mußte, und daraus ergab sich die Forderung, die Steuer in gewöhnlichen Zeiten so niedrig wie nur möglich zu halten. Andererseits freilich, und damit wurde für diese Forderung eine Grenze gezogen, gestaltete sich das Verhältnis der Erhebungskosten zum Ertrag um so ungünstiger, je niedriger die Steuer war, da die Verwaltungsorganisation durch eine Herabsetzung des Steuerfußes kaum berührt wurde und stets dieselben Kosten verursachte. Diese Politik aber, welche die Einkommensteuer als ein für außerordentliche Bedarfsfälle dauernd zur Verfügung gehaltenes Rüstzeug der staatlichen Finanz betrachtete und die Reduktion der Steuer auf einen durch das Verhältnis des Ertrags zu den Erhebungskosten bestimmten normalen Mindestsatz erstrebte, wurde in ihrer Durchführbarkeit durch drei Momente bestimmt, von

66) Hansard, III, vol. 174, col. 584 (Gladstone).

denen wir das der Bedarfsgestaltung und das andere der Ertragsentwicklung und Elastizität der indirekten Steuern bereits dargestellt haben. Das dritte Moment war damit gegeben, daß ein Teil des Einkommensteuerertrags noch immer für die Bedarfsdeckung unentbehrlich war, daß also der Wegfall dieser Einnahmen, soweit er durch die Herabsetzung der Steuer auf einen Mindestsatz verursacht wurde, einen Ersatz durch eine andere direkte Steuer verlangte, um der im Laufe der Zeit fast zu einem finanzpolitischen Dogma gewordenen Forderung einer gewissen Verhältnismäßigkeit der direkten und indirekten Besteuerung zu genügen. Nicht unmittelbar in dieser Absicht, aber doch aus dem Bestreben heraus, die Einkommensteuer möglichst niedrig zu halten, wurde in dem Budget von 1871 die Neugestaltung der Erbschaftsbesteuerung durch eine Vereinheitlichung ihrer drei Formen (der probate-, legacy- und der succession duties) und durch Ausdehnung der Steuerpflicht durchgeführt und damit die Entwicklungsfähigkeit der direkten Besteuerung gesichert.

Waren so alle Bedingungen erfüllt, damit der außerordentliche Charakter der Einkommensteuer gewahrt werden konnte, ohne die Steuer ganz aufgeben zu müssen, so trat nun erst recht die Tatsache hervor, daß die Steuer aus einer Zeit übernommen worden war, deren wirtschaftliche und soziale Verhältnisse, auf welche sie zugeschnitten war, von den modernen doch grundverschieden waren. Je mehr aber die Überzeugung um sich griff und durch die tatsächlich befolgte Politik bestärkt wurde, daß die Beseitigung der Einkommensteuer kaum mehr ernsthaft angestrebt werde, desto stärker trat die Forderung einer, den veränderten wirtschaftlichen Bedingungen angepaßten Reform der Einkommensteuerorganisation hervor, welche bisher in der Hoffnung, die Steuer überhaupt entbehren zu können, immer und immer wieder vertagt worden war. Am deutlichsten, weil am fühlbarsten, trat dabei die Frage nach der durch die Steuer bewirkten Belastung hervor, die durch die allgemeine Verschiebung, welche die Umgestaltung der indirekten Besteuerung in der Lastenverteilung mit sich führte, seit 1842 eine allmähliche, aber um so tiefer gehende Wandlung erfahren hatte. Durch die Einbeziehung der zwischen 100 und 150 £ liegenden Einkommensklassen waren seit 1853 der Wirksamkeit der Einkommensteuer gerade diejenigen Schichten der Bevöl-

kerung unterworfen worden, die an dem Konsum der Artikel, welche durch die indirekten Steuern belastet wurden, sehr erheblich beteiligt waren, so daß gerade hier das Bedürfnis nach einer der Leistungsfähigkeit entsprechend abgestuften Verteilung der Gesamtbelastung hervortreten mußte. Um dem entgegenzukommen, hatte Gladstone 1863 das Abatementsystem wieder eingeführt, dessen Prinzip augenscheinlich einfach genug war, um sich ohne jede Störung dem Gesamtorganismus der Steuer einzufügen. Es ist aber auch leicht erkennbar, daß es eine gewisse Willkürlichkeit in sich trug, da für die Beschränkung des steuerfreien Abzugs kein natürliches Merkmal gegeben sein konnte. In dieser Willkürlichkeit aber lag ein stark wirkendes Motiv, das Prinzip immer weiter auszudehnen, da schließlich das Verlangen nach einer Steuererleichterung in allen Klassen gleich verbreitet und begründbar zu sein pflegt. Und so war „the protection of the lower classes of income tax payers" der einzige Beweggrund, der 1872 die Erhöhung des steuerfreien Abzugs auf 80 £ und die Ausdehnung dieser Vergünstigung auf die Einkommen bis zu 300 £ veranlaßte[67]). Dasselbe gilt auch für die weitere Ausdehnung des Systems der „abatements" im Jahre 1875, wenn auch die Begleitumstände sehr verschieden waren. Während in den beiden ersten Fällen die Anwendung des Prinzips mit einer Herabsetzung der Steuer verbunden war, machte sich in diesem Jahr eine Erhöhung der Steuer um 1 d notwendig. Da aber dadurch eine den augenblicklichen Bedarf übersteigende Mehreinnahme erzielt wurde, so bot sich hier eine gute Gelegenheit, den unteren Klassen der Steuerzahler eine Erleichterung zu gewähren, indem die Befreiungsgrenze wieder auf 150 £ hinaufgesetzt, der steuerfreie Abzug auf 120 £ erhöht und auf Einkommen bis zu 400 £ ausgedehnt wurde[68]).

So willkürlich die Anwendung dieses Prinzips erscheinen mag und so wenig die Festsetzung der jeweiligen Höhe des gewährten Abzugs aus den besonderen Bedingungen der damit begünstigten Einkommensklassen begründet werden kann, so bedeutsam wirkte der Grundsatz an sich auf die Einkommensteuer selber ein, die damit den Charakter einer über der indirekten Besteuerung, welche die kleinen und kleinsten und nur für den

---

67) Hansard, III, vol. 210, col. 624 (Lowe).
68) Hansard, III, vol. 224, col. 1124ff.

Konsum verausgabten Einkommen erfaßte, aufgebauten Ergänzungssteuer erhielt, durch welche die größeren Einkommen nach dem Verhältnis ihrer die Befriedigung der unmittelbarsten Lebensbedürfnisse übersteigenden Leistungsfähigkeit getroffen werden sollten. So lag in dem Abatementsystem der Keim einer beginnenden Entwicklung, der des kräftigsten Wachstums fähig war und die Lösung der Einkommensteuerfrage in sich barg.

Eine Entscheidung dieser Frage war allerdings inzwischen doch erfolgt, wenn auch nicht durch eine grundsätzliche und ausgesprochene Anerkennung der Einkommensteuer als dauernden Gliedes des Steuersystems. Der günstige Stand der Finanzlage hatte 1874 die Ermäßigung der Steuer auf 3 d ermöglicht, und während die Ausgaben keine Tendenz zu einer Steigerung zeigten, wiesen die Einnahmen ein die Bevölkerungsvermehrung weit übersteigendes Wachstum auf. So schien die Möglichkeit, die Einkommensteuer doch noch zu beseitigen, um so mehr in greifbare Nähe gerückt, als auf die Auflösung des Parlaments ein überaus heftiger Wahlkampf folgte, in welchem von beiden Seiten die Aufhebung der Einkommensteuer als Siegespreis angeboten wurde. Gladstone unterlag und sein Widerpart Disraeli trat im März 1874 an die Spitze der Regierung. Wenige Wochen darauf, am 16. April, eröffnete Northcote, der das Finanzministerium übernommen hatte, das mit großer Spannung erwartete Budget mit einem veranschlagten Einnahmeüberschuß von $5^1/_2$ Millionen £, einer Summe, die sich genau mit dem Einkommensteuervoranschlag deckte. Aber Northcote zögerte, das von Disraeli vor der Wahl gegebene Versprechen einzulösen, und der Grund, den er dafür angab, war schließlich triftig genug: „The whole position of the income tax is one of such great magnitude not only financially but as I may even say politically that it would be wrong and culpable in us if on so short a notice we were to come forward with a definite or decided proposition with respect either to the absolute remission or the absolute perpetuation of that tax“[69]). Und so bot er einfach eine Ermäßigung der Steuer auf 2 d und eine entsprechende Erleichterung indirekter Steuern an, wobei freilich die Beseitigung der Einkommensteuer für das nächste Jahr zwar nicht versprochen, aber doch als möglich

69) Hansard, III, vol. 218, col. 662.

in Aussicht gestellt wurde. Im nächsten Jahr war jedoch diese Möglichkeit nicht gegeben, da der Einnahmeüberschuß durch eine Ausgabenvermehrung aufgezehrt wurde. Und so forderte Northcote wiederum die Erneuerung der Steuer zum Satz von 3 d, aber „with the hope and belief that it may be regarded as a tax useful in point of amount, but as held in abeyance — ready only for some great emergency and not to be called upon for trivial occasions“[70]).

War damit die Einkommensteuer auch noch nicht als ordentliches Glied des Besteuerungssystems ausgesprochen anerkannt, so war doch die Frage ihrer Beibehaltung mit einem niederen Steuersatz entschieden. Mit dem nächsten Jahr setzte wieder eine Periode gewaltiger Ausgabevermehrung ein, welche die Einkommensteuer allmählich in die Höhe trieb und ihren finanzpolitischen Charakter und ihre Funktion im System veränderte. Damit aber wechselte auch der Charakter des Besteuerungssystems, das von diesem Wendepunkt an eine allmähliche Umbildung erfuhr, bis es den einseitig indirekten Charakter, der ihm bisher zukam und der im Gladstoneschen Freihandelssystem seine schärfste Ausgestaltung erhalten hatte, verlor. Die Darstellung dieses Umwandlungsprozesses, aus dem das moderne englische Besteuerungssystem hervorging, wird die Aufgabe des nächsten Kapitels sein.

---

4. Kapitel.

Das moderne Steuersystem.

§ 14.

Die Motive der neuen Entwicklung.

Das Jahr 1875/6 stellt den Wendepunkt in der englischen Finanzgeschichte dar, von dem an die moderne Entwicklung des englischen Besteuerungswesens sich durchzusetzen beginnt. Bis zu diesem Jahr zeigt die Steuerentwicklung ihr charakteristisches Merkmal, das ihr während der ganzen früheren Zeit zukommt, in scharfer Ausprägung: die Einseitigkeit des Besteuerungssystems, das fast $^3/_4$ seines Ertrags aus der indirekten Besteuerung zog. Aus den nachstehenden Tabellen wird der Finanzzustand und der Charakter des Einnahmesystems im

[70]) Hansard, III, vol. 223, col. 1043.

Tab. 8. Überblick über die Finanzentwicklung seit 1875.

a) Überblick über die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung.

Jahr		Bevölkerung	Gesamt-Einnahm.	Zölle und Steuern	Erwerbseinkünfte	Sonstige Einnahm.	Gesamtausgaben	Schulden dienst	Heer und Marine	Verwaltung	Erhebgskosten
1853/54	Absolut	27,658	58,903	55,015	2,925	0,960	55,647	27,874	16,325	7,255	4,192
	in %	—	100	93,3	5,0	1,7	100	50,0	29,3	12,9	7,8
	auf den Kopf der Bevölkerung		2 £ 2 sh 7 d	1 £ 19 sh 9 d	2 sh 1 d	9 d	2 £ 4 d	1 £ 2 d	11 sh 9 d	5 sh 2 d	3 sh 3 d
1875/76	Absolut	33,093	76,323	64,642	8,132	3,729	75,813	27,443	26,034	14,753	7,582
	in %	—	100	84,6	10,6	4,8	100	36,1	34,3	19,4	10,2
	auf den Kopf der Bevölkerung		2 £ 6 sh 2 d	1 £ 19 sh 2 d	4 sh 9 d	2 sh 3 d	2 £ 5 sh 9 d	16 sh 8 d	15 sh 8 d	8 sh 10 d	4 sh 5 d
1911/12	Absolut	45,652	185,090	155,040	27,511	2,538	178,545	37,539	70,507	46,001	24,498
	in %	—	100	83,7	14,8	1,5	100	21,0	39,5	25,7	13,8
	auf den Kopf der Bevölkerung		4 £ 1 sh	3 £ 7 sh 9 d	12 sh	1 sh 3 d	3 £ 13 sh 9 d	16 sh 4 d	1 £ 10 sh 9 d	1 £ 1 d	6 sh 7 d

b) Die Entwicklung der direkten und indirekten Steuern.

Jahr		Gesamtertrag	Indirekte Steuern			Direkte Steuern			
			Zölle	Verbrauchssteuern	Zusammen	Stempel- und Nachlaßsteuern	Aufwand-, Land- und Haussteuern	Einkommensteuer	Zusammen
1853/54	Absolut	55,015	22,506	16,303	38,809	7,135	3,158	5,913	16,206
	in %	100	40,9	29,6	70,5	13,2	5,6	10,7	29,5
	auf den Kopf der Bevölkerung	1 £ 19 sh 9 d	16 sh 2 d	11 sh 9 d	1 £ 7 sh 11 d	5 sh	2 sh 8 d	4 sh 2 d	11 sh 10 d
1875/76	Absolut	64,642	20,020	27,626	47,646	10,211	2,496	4,109	16,816
	in %	100	30,9	42,7	73,6	15,7	3,8	6,9	26,4
	auf den Kopf der Bevölkerung	1 £ 19 sh 2 d	12 sh 2 d	16 sh 7 d	1 £ 8 sh 9 d	6 sh 2 d	1 sh 5 d	2 sh 10 d	10 sh 5 d

1911/12	Absolut	155,040	33,649	38,380	72,029	34,846	3,361	44,804	83,011
	in %	100	21,7	24,7	46,4	22,4	2,3	28,9	53,6
	auf den Kopf der Bevölkerung	3 £ 7 sh 9 d	14 sh 7 d	16 sh 9 d	1 £ 11 sh 4 d	15 sh 2 d	1 sh 10 d	19 sh 5 d	1 £ 16 sh 5 d

c) Sonderdarstellung der Steuerentwicklung.

1. Die Zölle.

Jahr		Tee	Tabak	Zucker	Branntwein usw.	Wein	Sonstiges	Zusammen
1853/4	absolut	5,638	4,728	4,255	2,689	1,924	3,222	22,506
	in %	25,2	21,0	18,9	11,9	8,5	14,5	100%
1875/6	absolut	3,706	7,744	—	6,141	1,753	0,676	20,020
	in %	18,5	39,5	—	30,5	8,5	3,0	100%
1911/12	absolut	6,159	17,342	3,059	4,215	1,088	1,786	33,649
	in %	18,3	51,6	9,1	12,5	3,2	5,3	100%

2. Verbrauchssteuern.

Jahr		Branntwein usw.	Malz und Bier	Lizenzen	Sonstiges	Zusammen
1853/4	absolut	6,864	5,418	1,244	2,776	16,303
	in %	41,7	33,2	7,6	17,5	100%
1875/6	absolut	15,154	7,654	3,514	1,304	27,626
	in %	54,7	27,5	13,1	4,7	100%
1911/12	absolut	18,511	13,328	5,638	0,903	38,380
	in %	48,5	34,5	14,7	2,3	100%

3. Stempelsteuern.

Jahr		Nachlaßsteuern	Sonstige Stempel	Zusammen
1853/4	absolut	2,442	4,693	7,135
	in %	33,8	76,2	100%
1875/6	absolut	5,784	4,427	10,211
	in %	56,6	43,4	100%
1911/12	absolut	25,282	9,564	34,846
	in %	72,6	27,4	100%

Jahre 1875 erkennbar, sie zeigen aber auch den Fortgang der Entwicklung, so daß sie für die ganze folgende Darstellung als Unterlage dienen.

Das indirekte System hatte freilich in den letzten drei Jahrzehnten eine vollständige innere Umwälzung erfahren, aber noch immer beruhte das Steuersystem einseitig auf den indirekten Steuern, während das Prozentverhältnis für die direkten Steuern bis zum Jahre 1875 mit der Reduktion der Einkommensteuer sich sogar fortwährend verringerte. Der Ertrag aller direkten Steuern zusammengenommen war 1875 kaum wesentlich höher als 1853, so daß also, soweit die Steuern in Frage kommen, die Mehrausgaben fast vollständig von den indirekten Steuern gedeckt wurden. Besinnen wir uns noch einmal auf das Grundproblem, das den Anstoß zum Beginn der Peelschen Tarifreform gab, durch eine Neugestaltung des indirekten Besteuerungssystems dieses zur Deckung des steigenden Bedarfs tauglich zu machen, so erkennen wir von hier aus den großen Erfolg dieses Versuchs, der die Vorstellung seines Urhebers weit übertraf. Vollständig war der Erfolg allerdings nicht, da die Beseitigung der Einkommensteuer, nachdem sie die ihr ursprünglich zugedachte Aufgabe erfüllt hatte, sich als unmöglich erwies. Das indirekte System aber erreichte im Jahre 1875 doch seinen Höhepunkt, damit aber auch seinen Wendepunkt. Seine Entwicklungsfähigkeit war zwar noch keineswegs erschöpft, aber sie stand nicht im Verhältnis zu der allgemeinen Finanzentwicklung, die seit diesem Jahr einsetzte. Deren Merkmal bildet so nicht das weitere Wachstum der indirekten Steuern, sondern die mächtige Entfaltung der Kräfte, die bisher kaum berührt in der direkten Besteuerung unentwickelt verborgen lagen. Das Übergewicht der indirekten Steuern wird allmählich verdrängt, bis sich die direkten Steuern ebenbürtig neben sie erhoben haben, um dann schließlich ihrerseits das Übergewicht zu erlangen und zur Grundlage des Besteuerungssystems zu werden. Den Mittelpunkt dieser Entwicklung aber bildete wiederum die Einkommensteuer, deren Stellung und Bedeutung sich so lange wandelte, bis sie zum Grundstein des ganzen Besteuerungsgebäudes geworden war.

Zwei Momente sind es vor allem, welche die Richtung der nach 1876 einsetzenden Finanzentwicklung bestimmten. Das augenscheinlichste ist die Entwicklung des Bedarfs, die sich

unter mannigfaltigen Einflüssen in mächtiger und kaum unterbrochener Steigerung aufwärts bewegte und in weniger als 40 Jahren eine Verdoppelung der Ausgaben bewirkte. Bemerkenswert ist hier zunächst der Wechsel im Ministerium, der an sich zwar vielleicht nur ein äußerliches Moment ist, das auf die finanzielle Gestaltung einer Zeit keinen Einfluß zu haben braucht. Soweit aber das konservative Regiment, dessen Machtperiode mit dem Wechsel von 1874 einsetzte, die imperialistische Politik Englands allererst zur Entfaltung brachte, wird auch die finanzielle Bedeutung dieser innerpolitischen Wandlung in der dadurch hervorgerufenen Steigerung der Staatsausgaben deutlich. Vor allem sind es hier die Ausgaben für Rüstungszwecke, für Heer und Marine, auf die der Hauptanteil an der gesamten Bedarfsvermehrung entfällt. Und zwar waren es nicht nur die kriegerischen Unternehmungen der 80er Jahre, in Südafrika, Ägypten und Afghanistan, welche die Ausgabesteigerung verursachten, der größte Teil derselben ergab sich vielmehr aus dem einzigartigen Rüstungswettbewerb, in den die europäischen Staaten etwa seit 1890 getreten waren, und dessen schon an sich gewaltige Kosten mit dem raschen Fortschritt der modernen Kriegstechnik, welche das vorhandene Material in kürzester Frist veralten läßt, vervielfacht wurden. Seit 1905 etwa kommt dazu noch die Durchführung der sozialen Aufgaben, die bisher der privaten Tätigkeit überlassen worden war, auf Kosten des Staats, wodurch der Etat der unproduktiven Ausgaben der inneren Verwaltung in kurzer Zeit auf eine solche Höhe anschwoll, daß er den Hauptausgabeposten des Budgets darstellt. Es ist leicht ersichtlich, daß bei der Kürze der Zeit, in welcher sich dieser Umschwung in der Bedarfsgestaltung vollzog, das indirekte Besteuerungssystem, dessen Wachstum an die Vermehrung der Konsumtionsfähigkeit durch Zunahme der Bevölkerung und ihres durchschnittlichen Wohlstands gebunden ist, nicht mit einer entsprechenden Ertragssteigerung nachkommen konnte, so daß schon hieraus allein die Notwendigkeit, neue produktive Ertragsquellen zu entwickeln, entspringen mußte.

Das andere Moment, das die Richtung der Finanzentwicklung seit 1875 mitbestimmte, lag in der Gestaltung des indirekten Steuersystems, wie sie sich als Ergebnis der abgeschlossenen Tarifreformepoche darstellte. Die Beschränkung der indirekten

Besteuerung auf eine geringe Zahl von Gegenständen eines allgemeinen Massenkonsums gestattete zwar eine weit höhere absolute Belastung dieser einzelnen Objekte, als es in dem früheren System möglich gewesen war, da die relative Gesamtsteuerbelastung dadurch kaum erhöht wurde. Die Auswahl der Objekte aber, die der indirekten Besteuerung unterworfen blieben, trug die Tendenz einer Ertragsverminderung in sich, die bei jeder Stockung des wirtschaftlichen Aufschwungs deutlich werden mußte und tatsächlich auch hervortrat. Nach dem Wegfall des Zuckerzolls rührten etwa 80% des ganzen Zollertrags von den beiden Gruppen „Tabak und Alkohol" und etwa 18% vom Teezoll her. Die Ausdehnung, die der Teekonsum in England gewann und diesem Getränk den Charakter eines entbehrlichen Genußmittels immer mehr nahm, ließ eine fortgesetzte Reduktion des Teezolls, der namentlich die ärmsten Schichten belastete, wünschenswert erscheinen. Die beiden anderen Objekte aber, auf denen so der Zollertrag ganz wesentlich beruhte, tragen das Merkmal eines entbehrlichen Genußmittels so offenbar an sich, daß sich nicht nur jedes wirtschaftliche Ereignis, wie Krisen, Krieg oder namentlich auch Streiks, in dem Ertrag dieser Zölle bemerkbar machen mußte, daß vielmehr auch jede Zollerhöhung hier eine Konsumverminderung bewirkte, die den erwarteten Mehrertrag beeinträchtigte. Und genau dasselbe gilt für die indirekten Inlandsteuern, an deren Ertrag die Alkoholgruppe mit mehr als 82% beteiligt war (vgl. hierzu die Tabelle 8 c). Dazu kam noch ein weiteres Motiv der Ertragsverminderung mit der Ausdehnung der Mäßigkeitsbewegung, deren Erfolg unter den alkoholkonsumierenden Arbeiterklassen in den letzten fünfundzwanzig Jahren doch auf den Ertrag der indirekten Steuern einwirkte[71]). Wenn auch alle diese Momente durch das Wachstum der Bevölkerung und durch die Steigerung der Konsumtionskraft infolge des zunehmenden Wohlstands der unteren Klassen teilweise wieder ausgeglichen wurden, und finanziell ein Ertragsausfall durch schärfere Belastung wett gemacht werden konnte, so haftete dem indirekten System doch das Merkmal einer weitgehenden Unzuverlässigkeit an, die gerade in Zeiten einer sprunghaften Bedarfsentwicklung störend auf die Finanzgebarung einwirkte und die in-

71) Vgl. auch Blunden, Econ. Journ., S. 639.

direkten Steuern zu weiterer Bedarfsdeckung wenig tauglich machte.

Schließlich aber kam noch ein Umstand hinzu, der die indirekten Steuern ungeeignet machte, die Deckung des vermehrten Bedarfs allein auf sich zu nehmen, indem die steuerliche Belastung in einem so einseitig ausgeprägten System, wie es das englische darstellte, nicht nach dem Maßstab der Leistungsfähigkeit, sondern im Verhältnis zum Konsum verteilt wird. Und hier ist es klar, daß die Fähigkeit, Tabak und Alkohol oder Tee zu konsumieren, von einer gewissen Untergrenze an keineswegs durch einen wachsenden Wohlstand gesteigert wird, daß also die Entwicklungsmöglichkeit dieser Einnahmegruppen nicht so sehr intensiv (durch Vermehrung des individuellen Konsums), als extensiv (durch Erweiterung der Untergrenze) sein kann. Um es anders auszudrücken, bedeutet also eine indirekte Besteuerung dieser Art wesentlich eine Belastung der vermögenslosen Volksschichten, die den Steuerbetrag aus ihrem Arbeitseinkommen, das ihnen allein zur Verfügung steht, aufbringen müssen, während die vermögenden Schichten darüber hinaus, also mit den Vermögensteilen, auf denen ihre Leistungsfähigkeit beruht, jeglicher Besteuerung entgehen. Da nun durch jede Erhöhung der indirekten Steuern die Untergrenze, bis zu der die Konsumfähigkeit geht, verengt wird, so liegt hierin ein weiteres Motiv, die durch die Bedarfsgestaltung notwendig gewordene Vermehrung der Steuern nicht durch die indirekten allein zu bewirken, sondern andere Besteuerungsmöglichkeiten zu benutzen und auszubauen.

Aus der gemeinsamen Einwirkung aller dieser Momente ging nun die Grundtendenz hervor, welche die Finanzentwicklung der neuesten Zeit charakterisiert: die Bestrebung, die direkten Steuern zur Entwicklung zu bringen und als mindestens gleichbeteiligtes Glied neben den indirekten dem Steuersystem einzuordnen. Zeitweilig, und namentlich auch theoretisch, schloß sich dem eine auf die gänzliche Beseitigung der indirekten Besteuerung gerichtete Bewegung an, die aber praktisch keine Bedeutung erlangte. Werden damit wesentlich die Forderungen des politischen Liberalismus und Radikalismus bezeichnet, so setzte sich dem die konservative Forderung entgegen, durch eine Erweiterung der besteuerten Objekte das Übergewicht der indirekten Besteuerung dauernd aufrecht zu

erhalten. Diese beiden gegensätzlichen Tendenzen ringen nun in der nach 1875 beginnenden Finanzentwicklung um den Sieg, bis dieser Widerstreit in der neuesten Zeit mit der Errichtung des modernen, auf der Einkommens- und Vermögensbesteuerung beruhenden, aber durch die indirekten Steuern nach unten ergänzten Finanz- und Steuersystems eine vorläufige Entscheidung fand. Vorläufig ist diese, weil sie von den augenblicklichen parteipolitischen Machtverhältnissen, die stetem Wechsel unterworfen sind, abhängt, und am Schluß unserer Darstellung werden wir die Bedingungen erkennen können, unter denen sich eine Abänderung dieser Entscheidung vollziehen wird.

§ 15.

Die Entwicklung der direkten Besteuerung.

Der historische Verlauf der Finanzentwicklung nach 1875 wurde im einzelnen bestimmt durch die Sprunghaftigkeit, mit der sich die Ausgabegestaltung vollzog und aus der sich nicht nur immer wieder eine dauernde Erhöhung des Bedarfs, sondern auch die Notwendigkeit ergab, für den zeitweiligen Mehrbedarf eine Deckung zu finden, die das Steuersystem wesentlich unberührt ließ. Für diesen Zweck war die besondere Tauglichkeit der Einkommensteuer, durch eine einfache Erhöhung ihres Steuersatzes den erforderlichen Betrag zu liefern, um so vorteilhafter, je mehr die allgemeine wirtschaftliche Depression am Ende der 70er Jahre ungünstig auf den Ertrag der indirekten Steuern einwirkte. Während aber durch die gelegentlichen Zuschläge die Einkommensteuer immer höher geschraubt wurde, machte die Erhöhung des dauernden Bedarfs eine Herabsetzung auf ihren früheren Stand unmöglich, so daß die Steuer ganz allmählich und kaum bemerkt an dem Gesamtsteuerertrag einen steigenden Anteil gewann, der mit ihrem natürlichen Wachstum noch zunahm und so die Stellung der Steuer innerhalb des Systems immer mehr festigte[72]). Auf diese Weise wurde es, wenn auch nicht zu einem Finanzgrundsatz, so doch zu einer

72) Der Ertrag der Einkommensteuer betrug 1885/6 bei einem Satz von 8 d 15,16 Millionen £, das sind 1,645 Millionen £ auf jeden d des Steuersatzes und 20,2 % des Gesamtsteuerertrags und 6 sh 2 d auf jeden Kopf der Bevölkerung.

Finanzgewohnheit, jedem augenblicklich auftretenden Bedarf durch einen Zuschlag zur Einkommensteuer zu begegnen, so daß ein erheblicher Teil der dauernd vermehrten Ausgaben von dem Einkommensteuerzahler getragen wurde, während die indirekten Steuern nur dann mit herangezogen wurden, wenn der Bedarf zu hoch war, um die ganze Steigerung der Einkommensteuer auf einmal aufzubürden. Einen Ausweg, um diesen Gebrauch der Einkommensteuer zu vermeiden, glaubte Northcote, der von 1874/80 Finanzminister war, darin gefunden zu haben, daß er die Deckung des in einem Jahr entstehenden außerordentlichen, d. h. anscheinend einmaligen Aufwands durch Ausgabe kurzfristiger Schatzanweisungen, die nach und nach wieder eingezogen werden sollten, auf eine Reihe von Jahren verteilte. Dieser Versuch führte nur zu einer Erhöhung der unfundierten Schuld, da bei dem anhaltenden Wachstum des Ausgabenetats die zum Einzug der Anweisungen notwendigen Beträge aus dem Budget nicht herausgespart werden konnten, so daß schließlich doch kein anderer Weg übrig blieb, als eine Steuererhöhung eintreten zu lassen, wenn man es nicht vorzog, die aufgelaufene unfundierte Schuld durch Fundierung aus dem Wege zu räumen. Dieser Deckungspolitik gegenüber betonte Gladstone als obersten Finanzgrundsatz die Deckung des gesamten jährlichen Bedarfs durch ordentliche und dauernde Einnahmequellen, die Notwendigkeit einer Schuldentilgung und einer Ausgabenverminderung[73]). Soweit die Durchführung des letzten Grundsatzes die Macht eines jeden Finanzministers übersteigt, mußte der erste immer wieder zu der Forderung einer Steuererhöhung führen, durch die der Ertrag der dauernden Einnahmen der Höhe des dauernden Aufwands angepaßt wurde, während darüber hinaus für die Einkommensteuer immer noch genügend Spielraum gelassen werden sollte, um die außerordentlichen Deckungsansprüche befriedigen zu können. Eine Erhöhung der Tabaksteuer (1878) und die Umwandlung der Malzsteuer in eine Biersteuer (1880), die in dieser Absicht unternommen wurden, brachten den erwarteten Ertrag bei weitem nicht auf, womit die Unzuverlässigkeit der indirekten Besteuerung nur wieder aufs neue bewiesen war. So beschränkte sich die Möglichkeit einer Ertragsvermehrung auf die direkte

[73]) Hansard, III, vol. 268, col. 1298.

Besteuerung und hier auf ihre zwei Hauptformen, die Nachlaß- und Einkommensbesteuerung.

Es ist nicht schwer, die Hemmungen zu erkennen, die einer Verwendung der Einkommensteuer in dieser Richtung widerstreben. Einmal wirkte noch immer die Vorstellung von der Einkommensteuer als eines außerordentlichen Finanzmittels zu sehr nach, um ihre unbeschränkte Anwendung für den ordentlichen Etat zuzulassen, und zum anderen konnte auch nicht verkannt werden, daß auf diese Weise die einzige Ertragsquelle, die einer leichten Anpassung an vorübergehende Bedürfnisse fähig war, in dieser Funktion sehr wesentlich beeinträchtigt worden wäre. Dann aber bestand die alte Voraussetzung einer möglichen Verwendung der Einkommensteuer als ordentlichem Besteuerungsmittel in der Notwendigkeit einer durchgreifenden Reform ungeschwächt und ungelöst fort. Aus diesen Gründen ließ man es in bezug auf die Einkommensteuer beim alten bewenden und wandte sich der Nachlaßbesteuerung zu, die durch weitere Ausdehnung und Vereinheitlichung wirksamer und ertragsfähiger gestaltet wurde (1881). Eine Lösung des Besteuerungsproblems war damit freilich schon deshalb nicht erzielt worden, weil die auf eine Erweiterung der direkten Besteuerung gerichtete liberale Politik wieder durch die konservative verdrängt wurde, bevor eine gründliche Reform versucht werden konnte.

Freilich gelang es auch den Konservativen nicht, ihre finanzpolitische Absicht auszuführen, durch eine Vermehrung der indirekten Steuerobjekte das Übergewicht der indirekten Besteuerung sicherzustellen. Trotz wiederholter Ankündigung zögerten sie, ihr Steuerprogramm durchzuführen, und als 1889 durch die Überweisung eines Teils des Staatssteuerertrags an die Gemeinden ein Budgetdefizit entstand, wandte sich der konservative Finanzminister Goschen in erster Linie an die direkte Besteuerung, indem er durch eine Erhöhung der Nachlaßsteuern den Hauptteil des Fehlbetrags aufbrachte und von den indirekten Steuern nur die Biersteuer mit heranzog. Der Widerspruch, der darin lag, war allerdings nur scheinbar, da die allgemein günstige wirtschaftliche Lage eine solche Zunahme des Konsums bewirkt hatte, daß das treibende Motiv der konservativen Steuerpolitik mit der wieder einsetzenden Ertragssteigerung der indirekten Steuern für diese Jahre auf-

gehoben wurde. Daraus erklärt sich auch, daß der budgetmäßige Überschuß des folgenden Jahrs (1890/1) nur zu einer Erleichterung der indirekten Steuern, denen der Mehrertrag zu verdanken war, verwendet wurde, während der Einkommensteuersatz von 6 d aufrecht erhalten wurde.

Auf die günstige Entwicklung der Jahre von 1886/90 folgte zwar ein allmählicher Rückgang, der die Frage der Steuerreform wieder in den Vordergrund treten ließ; soweit aber die indirekten Steuern keinen offenbaren Ertragsausfall aufwiesen und die Notwendigkeit einer Steuererhöhung einzig den vermehrten Ausgaben zugeschrieben werden mußte, war auch die Dringlichkeit einer Reform der indirekten Besteuerung nicht gegeben. Dagegen wurde durch die starke Inanspruchnahme, welche die Nachlaßsteuer und die Einkommensteuer in den letzten Jahren erfahren hatten, die Forderung begründet, diese beiden Einnahmezweige durch eine innere Reform endlich ihrer tatsächlichen Aufgabe entsprechend umzugestalten. Innerhalb des Besteuerungssystems bestand diese Aufgabe für beide Steuerformen in der Erfassung der leistungsfähigen Vermögen, soweit diese nicht durch die indirekten Steuern mit herangezogen wurden, wobei die Nachlaßbesteuerung an dem Gesamtvermögen bei seinem Übergang in andere Hände ansetzte, während die Einkommensteuer einmal den aus dem Vermögen fließenden Ertrag, und zum anderen die dem Vermögen zuwachsenden Einkommensteile alljährlich der Besteuerung zu unterwerfen suchte. Da aber beide Steuern fast ohne jede Berücksichtigung der individuellen Verhältnisse sich nur an den absoluten Betrag des Steuerobjekts anschlossen und dieses mit einem einheitlichen prozentualen Steuersatz belasteten, so verletzten sie damit den allerdings mehr theoretisch anerkannten als praktisch durchgeführten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die darin liegende Ungerechtigkeit war umso fühlbarer, je höher der Steuerfuß stand, und je größer der Anteil der direkten Steuern am Gesamtertrag wurde, so daß damit auch das Bedürfnis wuchs, den weniger leistungsfähigen Vermögens- und Einkommensklassen eine Erleichterung zu gewähren, während die mannigfachen Beziehungen, die zwischen den beiden Steuerobjekten, dem Vermögen und Einkommen, bestanden, eine gleichzeitige und auf diese Beziehungen Bedacht nehmende Durchführung der Reform nahelegten. So kam in dem Ver-

langen nach einer Umgestaltung der direkten Besteuerung das Bestreben zur Geltung, durch eine Abstufung der relativen Belastung die individuelle von der Höhe des Steuerobjekts abhängige Steuerkraft zu berücksichtigen und zum Maßstab der Steuerleistung zu machen.

Soweit dieses Prinzip der Absicht entsprang, den von den beiden Steuern noch erfaßten unteren Klassen Erleichterung zu bieten, hatte es in der Einkommensteuer seit der Einführung des Abatementsystems durch Gladstone bereits seine, wenn auch unvollkommene Anwendung gefunden, während die Idee der Verhältnismäßigkeit der Steuerleistung darin kaum zum Ausdruck kam. Ganz fremd war aber auch diese Idee dem englischen Besteuerungssystem nicht mehr, seit es in dem Budget von 1890 für die Haussteuer durch einen nach unten abnehmenden oder degressiven Steuerfuß durchgeführt worden war. Entsprach die Form der Degression in diesem Fall ganz dem Zweck, die unteren Klassen zu erleichtern, so mußte das Prinzip der abgestuften Steuerleistung in seiner Übertragung auf die Einkommensteuer und die Nachlaßsteuern dadurch abgeändert werden, daß durch die Ausgabeentwicklung die Notwendigkeit einer Ertragsvermehrung der direkten Steuern bedingt wurde. Der verhältnismäßig hohe Stand dieser belastete die unteren Steuerklassen jedoch bereits so erheblich, daß eine Ertragssteigerung, ohne der Gerechtigkeit entgegen zu sein, nur durchgeführt werden konnte, wenn die Mehrbelastung ganz oder doch zum größeren Teil von den höheren und leistungsfähigen Klassen getragen wurde. An sich war diese Absicht dadurch zu erreichen, daß der bisherige Steuersatz für die Einkommen bis zu einer bestimmten Höhe beibehalten und nur für die Einkommen, welche diese Grenze überstiegen, dem Bedarf entsprechend erhöht wurde. Eine andere Möglichkeit bot die Anwendung eines nach der Größe des Objekts progressiv gesteigerten prozentualen Steuerfußes, der so bemessen wurde, daß die Mehrbelastung erst von einer gegebenen Grenze an eintrat. Beide Wege kamen aber für die Einkommensteuer nicht in Betracht. Für sie und auch für die Nachlaßsteuer empfahl sich der erste Weg nicht, weil durch die Anwendung zweier verschiedener Steuersätze tatsächlich eine Zerlegung der Steuern in zwei Teile bewirkt worden wäre, die zweite Möglichkeit aber enthielt für die Einkommensteuer einen gewissen

Gegensatz zu ihrer technischen Organisation, der nur durch ihre gänzliche Umgestaltung aufgehoben worden wäre. Dagegen fügte sich die prozentuale Progression ohne weiteres in die Organisation der Nachlaßsteuern ein, deren Steuerfuß bereits in einem Prozentbetrag des veranlagten Nachlaßvermögens bestand. Eine bequemere Handhabe, das Prinzip der Gradation für die Einkommensteuer ohne Gefährdung ihrer Organisation und finanziellen Wirkung durchzuführen, bot das bereits bestehende System der Abatements, durch dessen weitere Ausdehnung ein von dem Normalsatz nach unten degressiv abgestufter Steuersatz ermöglicht werden konnte.

Obwohl die Idee der Gradation aus der Steuertheorie hervorgegangen war und in der Literatur und im Unterhaus nur im Interesse einer gerechten Verteilung der steuerlichen Gesamtbelastung vertreten wurde, so zeigte sich doch auch hier wieder, daß ihre praktische Verwirklichung nur unter dem Druck einer finanziellen Notwendigkeit in Angriff genommen wurde. Als nach 1890 die wirtschaftliche Aufwärtsbewegung sich wieder verlangsamte und das Wachstum der indirekten Steuern zum Stillstand kam, während andererseits durch die Neuorganisation des Unterrichtswesens die Ausgaben stark in die Höhe getrieben wurden, trat das Bedürfnis einer Einnahmevermehrung wiederum hervor. Nach dem Wechsel im Ministerium, der auf die Niederlage der Konservativen in den Wahlen von 1892 folgte und Gladstone noch einmal an die Spitze der Regierung brachte, konnte die Entscheidung, nach welcher Richtung hin die Steuerreform erfolgen würde, um so weniger zweifelhaft sein, als Gladstone durch eine 1888 von ihm durchgesetzte Resolution auf eine Reform der direkten Besteuerung nach dem Grundsatz der Gradation festgelegt war.

Die finanzielle Notwendigkeit, die hinter dem Reformproblem als treibende und bestimmende Kraft stand, wurde im Jahre 1894 erkennbar, als das Budget mit einem veranschlagten Defizit von fast $2^1/_2$ Millionen £, das durch eine Erhöhung des Ausgabeetats hervorgerufen war, eröffnet wurde. Diesem Fehlbetrag konnte nur durch eine durchgreifende Maßnahme begegnet werden, für welche allein die einer erheblichen Ertragssteigerung fähigen „staple branches“ des Einnahmesystems, in erster Linie also die beiden großen Formen der direkten Besteuerung in Betracht kamen. Freilich war es nicht

allein die Höhe des augenblicklichen Bedarfs, welche eine Reform der beiden Steuern forderte. Insbesondere bedurfte die Nachlaßbesteuerung, deren fünf Zweige (Probate-, Account-, Estate-, Succession- und Legacy-Duty) in wirrer Systemlosigkeit sich im Laufe der Zeit aneinandergeschlossen hatten, ohne in ihrer Wirkungsweise einem gemeinsamen Besteuerungsgrundsatz zu folgen, dringend einer durchgreifenden Neugestaltung. Diese wurde dadurch bewirkt, daß die drei innerlich sich nahestehenden Probate-, Account- und Estate-Duties durch eine einzige Nachlaßvermögenssteuer (Estate-Duty) ersetzt wurden, die von dem Kapitalwert des nachgelassenen Vermögens erhoben wird, während die Erbschafts- und Vermächtnissteuern (Succession und Legacy duties), die beide auf den Verwandtschaftsgrad des Erben Rücksicht nahmen, durch Vereinheitlichung des Steuerfußes und durch Beseitigung einzelner Unterschiede in der Behandlung des Erbanteils praktisch in eine einzige Steuer verschmolzen wurden.

War somit dieser Teil der Reform mehr technischer Natur, so trat ihre finanzielle Bedeutung in der Frage nach der Bemessung des Steuerfußes deutlich hervor, indem hier das Prinzip der Gradation die Möglichkeit einer Ertragssteigerung gewährte, ohne die unteren Vermögensstufen stärker zu belasten, als es bisher der Fall war. Die Progression begann mit dem Satze von 1% und erreichte bei der Vermögensstufe von 25 000 £ den bisherigen Einheitssatz von 4%, um von da bis zu 8% des Vermögenswerts anzusteigen, so daß der veranschlagte Mehrertrag von 1 Million £ ganz von den 25 000 £ übersteigenden Vermögensstufen aufgebracht wurde, während die niederen sogar eine Erleichterung erfuhren.

Genau wie bei der Nachlaßbesteuerung, die wir wegen ihrer Bedeutung als Typus der rein prozentualen Progression ausführlicher darstellten, fand dieselbe finanzielle Grundidee in entsprechender Übertragung auf den wesentlich verschiedenen Organismus ihre Verwirklichung auch in der Einkommenbesteuerung. Auch hier bildete den Ausgangspunkt die Absicht einer Ertragserhöhung, die jedoch nur von den höheren Einkommensklassen getragen werden sollte: „If the Income tax is to be maintained at a high figure, we should make some attempt to adjust its pressure so as to make it less intolerable

to those who are least able to bear it"[74]). Während somit der Normalfuß von 7 auf 8 d erhöht wurde, erweiterte der Finanzminister Harcourt die Befreiungsgrenze auf 160 £ und gewährte den Einkommen zwischen 160 und 400 £ einen steuerfreien Abzug von 160 £ und den Einkommen zwischen 400 und 500 £ einen Abzug von 100 £.

Damit erhielt das Abatementsystem folgende Gestalt:

Einkommensklasse £	Abatement £	Versteuerbares Einkommen £	Tatsächlicher Steuerfuß d	Steuerfuß in %
0—160	—	—	—	—
161—400	160	1—240	4,8	2
401—500	100	301—400	6,4	2,6
501 usw.	—	501 usw.	8,0	3,3

So waren also auch die Einkommensklassen unter 500 £ von der Steuererhöhung nicht nur unberührt geblieben, sondern noch weiter erleichtert worden. Mit dieser Ausbildung des Abatementsystems, das eine Zusammenfassung der Teileinkommen zu einem Gesamteinkommen voraussetzte, wurde aber die Anwendung des Grundsatzes, das Einkommen an seiner Quelle zu erfassen, erheblich beschränkt und die frühere Einfachheit des Erhebungsverfahrens wesentlich verringert. In diesem technischen Grund fand die Gradation der Einkommensteuer eine Begrenzung, die freilich nicht theoretisch festgesetzt werden konnte, sondern praktisch herausgefunden werden mußte.

Mit dieser grundlegenden Reform der beiden großen direkten Besteuerungsformen und der Durchführung des Gradationsprinzips war die Entwicklungsbasis, auf der sich die moderne englische Finanz aufbauen konnte, geschaffen, und es bedeutet dieser Neuordnung gegenüber wenig, wenn der augenblickliche Gesamtbedarf nicht dadurch allein gedeckt werden konnte, sondern auch einen Beitrag der indirekten Steuern erforderte. Zudem fügte sich die Erhöhung der Alkoholsteuern durchaus dem liberalen Finanzprogramm ein, das noch immer nicht auf ein Übergewicht der direkten Besteuerung ausging, sondern auf der Voraussetzung einer Gleichstellung der beiden

74) Hansard, IV, vol. 23, col. 500 (Harcourt).

Methoden beruhte und insbesondere die schärfere Belastung der entbehrlichen Genußmittel bis zur äußerst möglichen Grenze als Forderung mit enthielt. Wesentlich ist dabei nur die finanzielle Bedeutung des Gradationsprinzips, das sich bei der gegebenen Ausgabensteigerung früher oder später doch durchsetzen mußte: „You have before you a future of ever increasing expenditure, demands not only for the Army and Navy, but for every kind of social reform. You will have increased taxation and you will find that these vast fortunes cannot refuse to bear their share, proportionate to their ability to endure the burden“[75]).

Der finanzielle Erfolg der Reform wird deutlich, wenn wir die Finanzgestaltung der nächsten Jahre überblicken. Obwohl die gesamten Ausgaben bis zum Jahre 1898/99 um den beträchtlichen Betrag von 13,7 Millionen £ gegenüber 1894/5 gestiegen waren, konnte doch der ganze Mehrbedarf ohne jede Steuererhöhung durch das natürliche Wachstum der Einnahmen aufgebracht werden, wobei sogar noch ein Betrag von etwa 3,3 Millionen £ durch Steuerreduktion aufgegeben worden war. An der Ertragsvermehrung der Steuerquellen von rund 11 Millionen £ waren dabei die Nachlaßsteuern und die Einkommensteuer zusammen mit mehr als 5 Millionen £, also nahezu der Hälfte beteiligt, obwohl für die Einkommensteuer das Abatementsystem im Budget von 1898 eine Erweiterung erfahren hatte. Diese Ausdehnung der Gradation war diesmal zwar nicht mit einer Erhöhung der Steuer verbunden, trat aber doch an die Stelle einer geforderten Herabsetzung des Normalsatzes, so daß sie durchaus der 1894 verfolgten Politik entsprach, da der Ertragsüberschuß nur zur Erleichterung der unteren Einkommensklassen verwandt wurde. Bis zur Einkommensstufe von 400 £ wurde der bisherige Abzug von 160 £ beibehalten, für die nächste Stufe von 400/500 £ dagegen von 100 auf 150 £ erhöht. Darüber hinaus wurden zwei neue Einkommensstufen gebildet, indem für die Einkommen von 500/600 £ ein Abzug von 120 £ und für die Einkommen zwischen 600 und 700 £ ein Abzug von 70 £ gestattet wurde, während die volle Belastung erst für die Einkommen über 700 £ eintrat. Darnach gestaltete sich das ganze System nunmehr folgendermaßen:

---

75) Hansard, IV, vol. 24, col. 895 (Harcourt).

Einkommens-klassen £	Abatement £	Steuerpflicht. Einkommen £	Tatsächlicher Pennysatz d	Satz in %
0—160	—	—	—	—
161—400	160	1—240	4,8	2,0
401—500	150	251—350	5,6	2,3
501—600	120	381—480	6,4	2,6
601—700	70	531—630	7,2	3,0
701 usw.	—	701 usw.	8,0	3,3

War damit eine Erweiterung der Gradation auf höhere Einkommensklassen, deren Steuerkraft doch schon ziemlich groß war, gegeben, so wurde durch diese Neuordnung auch die Degression des Steuersatzes vom Normalfuß abwärts weit mehr ausgeglichen, wenn auch die Sprunghaftigkeit, die ihr bisher anhaftete, nicht völlig beseitigt war[76]). Ein Merkmal blieb dabei allerdings doch erhalten: die Willkürlichkeit, die in der Begrenzung der Einkommenstufen und in der Festsetzung des steuerfreien Abzugs lag, so daß für die Tendenz einer Erweiterung des Abatementsystems kaum eine natürliche Beschränkung gefunden werden konnte. Doch war damit innerhalb der Einkommensteuerorganisation ein Moment erhalten geblieben, das auf eine weitere Entwicklung hindrängte und gleichzeitig die Richtung anzeigte, in der diese vor sich gehen konnte.

Überblicken wir von hier aus noch kurz die Gesamtverteilung der Steuerbelastung, so wird uns der Umschwung deutlich, der durch die Einführung des Gradationsprinzips in die direkte Besteuerung bewirkt worden war. Während 1875/6 die direkten Steuern insgesamt nur etwas mehr als den vierten Teil des Steuerertrags aufbrachten, war im Jahre 1898/9 ihr Anteil auf fast die Hälfte (44,2%) gestiegen. Noch deutlicher wird uns die Entwicklung der direkten Steuern, wenn wir uns vergegenwärtigen, daß von der Ausgabenvermehrung seit 1875 von rund 42 Millionen £ im Jahre 1898/9 zwei Drittel von den direkten und nur je ein Sechstel von den indirekten Steuern und den nichtsteuerlichen Einnahmen gedeckt wurden, so daß also weitaus der größere Teil der Ausgabenvermehrung von den direkten Steuern getragen wurde. So war das Schwergewicht der steuerlichen Belastung in dem Zeitraum von 25 Jahren immer mehr nach der direkten Besteuerung hin verschoben worden und

76) Hansard, IV, vol. 56, col. 687.

die Gestaltung des Finanzsystems völlig verändert worden. Diese Entwicklung war aber noch keineswegs abgeschlossen, sondern wurde in den nächsten Jahren unter der Einwirkung des südafrikanischen Kriegs über den 1899 erreichten Stand so hinausgetrieben, daß die direkte Besteuerung nunmehr zur Grundlage des Systems wurde.

§ 16.

Der moderne Bedarf und die Lösung der Einkommensteuerfrage.

Der Umwandlungsprozeß, der 1866 einsetzte und bis zum Jahre 1898/9 dem Ertrag nach fast zu einer Gleichstellung der direkten mit der indirekten Besteuerung führte, stand im engsten Zusammenhang mit der Bedarfsentwicklung. Die Verschiebung in dem Verhältnis, das zwischen den Erträgen der beiden Besteuerungsmethoden bestand, war nicht dadurch bewirkt worden, daß die direkten Steuern an die Stelle der indirekten gesetzt worden waren, sondern dadurch, daß ihnen in stärkerem Maße, als es bei den indirekten Steuern der Fall war, die Bedarfsvermehrung aufgebürdet worden war. Die Verbrauchsbesteuerung erfuhr während des ganzen Zeitraums nur eine geringe Ausdehnung, während die beiden großen Zweige des direkten Systems, die Nachlaßsteuern und die Einkommensteuer, zusammen über 60% der gesamten Bedarfsvermehrung deckten und von den Mehreinnahmen aus Steuerquellen 72,6% aufbrachten. Von hier aus aber wird uns auch die finanzielle Bedeutung des Gradationsprinzips allererst deutlich, wenn wir bedenken, daß die unteren von der Einkommensteuer und von den Nachlaßsteuern erfaßten Einkommens- und Vermögensklassen nur eine geringe Mehrbelastung erfahren hatten, während fast der gesamte Mehrertrag dieser beiden Einnahmequellen durch schärfere Belastung der leistungsfähigeren Oberschichten gewonnen worden war. Um die Umwandlung in der Ertragsgestaltung der Einnahmezweige seit 1875 zu veranschaulichen, folgt hier die Tabelle 9. Die nächste Tabelle 10 zeigt dagegen, wie in diesem Zeitraum die jeweilige Bedarfsvermehrung durch die verschiedenen Einnahmearten Deckung gefunden hat.

Auf diese Finanzentwicklung wirkte nun aber seit dem Jahre 1899 ein äußeres Ereignis ein, durch welches die ohnehin starke Bedarfsvermehrung noch weiter angetrieben und das Deckungsproblem aufs neue in den Vordergrund der finanzpolitischen Erwägungen gerückt wurde. Dieses Ereignis war der südafrikanische Krieg, dessen außergewöhnlicher Verlauf nicht nur eine außergewöhnliche Bedarfssteigerung während des Kriegs verursachte, sondern auch nach seiner Beendigung einen derartig hohen Stand der dauernden Ausgaben zurückließ, daß von den Einnahmen, die während des Kriegs zur Bedarfsdeckung erschlossen worden waren, nur ein kleiner Teil, und auch dieser nur vorübergehend, wieder entbehrt werden konnte. Es war zwar bisher stets eine Wirkung eines jeden Kriegs gewesen, daß

Tab. 9. Die Ertragsvermehrung seit 1875.

Jahr	Zölle und Verbrauchssteuern	Nachlaßsteuern	Einkommensteuer	Andere direkte Steuern	Summe der direkten Steuern	Gesamtsteuerertrag	Nichtsteuerliche Einnahmen	Gesamteinnahmen
1875/6	47,646	4,426	4,109	8,281	16,816	64,462	11,861	76,323
1898/9	55,338	15,632	18,000	10,000	43,632	98,971	18,886	117,857
Zunahme 1875/6—1898/9	7,692	11,206	13,891	1,719	26,816	34,509	7,025	41,534
1907/08	68,210	19,070	32,380	10,660	62,110	130,320	26,217	156,537
Zunahme 1898/9—1907/08	12,872	3,438	14,380	0,660	18,478	31,349	7,331	38,680
1911/12	72,029	25,392	44,804	12,815	83,011	155,040	30,050	185,090
Zunahme 1907/08—11/12	3,819	6,322	12,424	2,155	20,901	24,720	3,833	28,553
Zunahme 1875/6—1911/12	24,383	20,966	40,695	4,534	66,195	90,578	18,189	108,764

Tab. 10. Die Deckung des Mehrbedarfs seit 1875 bis 1912.

Es betrug in den Jahren von		die gesamte Bedarfsvermehrung	Die Bedarfsvermehrung fand Deckung durch							Gesamtmehreinnahmen zur Deckung des Mehrbedarfs.
			Steuereinnahmen						Nichtsteuerliche Einnahmen	
			Indirekte Steuern	Direkte Steuern				Gesamtsteuerertrag		
				Nachlaßsteuern	Eink.-steuer	Sonst. dir. Steuern	Zusammen			
1875/6 / 1898/9	Absolut	41,858	7,692	11,206	13,891	1,719	26,816	34,509	7,025	41,534
	In %	—	22,3	32,4	40,2	5,1	77,7	100	—	—
		—	18,5	27,0	33,4	4,1	64,5	83,0	17,0	100
1898/9 / 1907/08	Absolut	34,141	12,872	3,438	14,380	0,660	18,478	31,349	7,331	38,680
	In %	—	41,1	10,9	45,9	2,1	58,9	100	—	—
			33,3	8,9	37,2	1,7	47,8	81,1	18,9	100
1907/08 / 1911/12	Absolut	26,733	3,819	6,322	12,424	2,155	20,901	24,720	3,833	28,553
	In %	—	15,4	25,5	50,3	8,8	84,6	100	—	—
		—	13,4	22,1	46,3	7,5	75,9	89,3	10,7	100
1875/6 / 1911/12	Absolut	102,732	24,383	20,966	40,695	4,534	66,195	90,578	18,189	108,767
	In %	—	26,9	23,1	44,9	5,1	73,1	100	—	—
		—	22,4	19,2	37,4	4,1	60,7	83,1	16,9	100

sich die Ausgaben nach dem Krieg nicht mehr auf ihren früheren Stand hatten zurückführen lassen. Immerhin aber war es doch bisher möglich gewesen, den größten Teil der während des Kriegs erhöhten Steuern nach dem Friedensschluß wieder herabzusetzen. Das erwies sich nach dem südafrikanischen Krieg jedoch als unmöglich, da die Gesamtausgaben nur um den Betrag vermindert werden konnten, der während des Kriegs durch Anleihen Deckung gefunden hatte, so daß also eine Herabsetzung der Kriegssteuern nicht durchgeführt werden konnte, wenn der Grundsatz eines ausgeglichenen Budgets aufrecht erhalten werden sollte. Aus dieser eigentümlichen Nachwirkung des südafrikanischen Kriegs aber ergeben sich zwei Fragen, deren Beantwortung für die Gestaltung der Finanzentwicklung der folgenden Jahre von Bedeutung ist. Die eine Frage richtet sich auf die Ursachen der außergewöhnlichen Bedarfssteigerung, wie sie während des Kriegs hervorzutreten begann, und die andere auf die Art und Weise, wie dieser vermehrte Bedarf während des Kriegs seine Deckung gefunden hatte.

Hierbei darf nun nicht übersehen werden, daß nur ein Teil der Ausgabevermehrung als eine direkte Folge des Kriegs betrachtet werden kann, daß vielmehr während seines Verlaufs Entwicklungstendenzen sich bemerkbar machten, die unabhängig von den durch den Krieg hervorgerufenen Ausgaben zu einer Steigerung des dauernden Bedarfs führten. Außer acht lassen können wir hierbei die Ausgabevermehrung der Postverwaltung, die durch die Ausdehnung des staatlichen Paketpostverkehrs, durch die Verstaatlichung des Telegraphenverkehrs und durch die Übernahme des Fernsprechverkehrs verursacht wird, da diese durch entsprechende Einnahmesteigerung wieder ausgeglichen wird. Auch die Erhöhung der Schuldenlast, die durch die Schuldenvermehrung während des südafrikanischen Kriegs bewirkt worden war, fällt nur teilweise ins Gewicht, da sie durch eine Herabsetzung der Tilgungsquote (des New Sinking Fund) vermindert wurde[77]). Wesentlich auf

[77]) Der New Sinking Fund stellt die Differenz dar zwischen der für den Schuldentitel festgesetzten Gesamtsumme und den tatsächlich durch die Schuldenverwaltung und Verzinsung verursachten Ausgaben. So betrug für das Rechnungsjahr 1911/12 der Etat der Schuldenverwaltung 24,5 Millionen £, von denen aber nur 20,053 Millionen £ für Verwaltung und Verzinsung verausgabt wurden. Die Differenz von 4,447 Millionen £ stellt

den südafrikanischen Krieg zurückzuführen ist die dauernde Erhöhung des Heeresetats, doch ist gerade diese keineswegs ungewöhnlich zu nennen. Nach dem Krieg konnten die Ausgaben der Heeresverwaltung soweit reduziert werden, daß sie 1908/9 nur 7 Millionen £ höher waren als vor dem Ausbruch des Kriegs. Seit diesem Jahr beginnen sie zwar wieder infolge der allgemeinen Solderhöhungen etwas zu steigen, doch nicht so erheblich, daß daraus allein der Umfang der modernen Bedarfsentwicklung erklärt werden könnte. Diese geht vielmehr fast ausschließlich auf die beiden Etatposten der Marine und der inneren Verwaltung zurück. Die Steigerung der Flottenausgaben begann etwa seit dem Jahr 1895 mit dem Bau der großen Schlachtschiffe, nahm aber ihren außerordentlichen Umfang erst seit 1904 an, als mit dem Bau des Dreadnoughttyps die moderne Entwicklungsphase der Großkampfschiffe allererst eingeleitet wurde. So schwoll der Bedarf der Marineverwaltung in den letzten Jahren mit einer Geschwindigkeit an, die keine Grenzen zu kennen scheint. Während hier die Sicherung der englischen Großmachtstellung die Veranlassung der Bedarfserhöhung bildet, erwachsen andererseits aus der Durchführung der großen sozialen Aufgaben des Staats, der Alters-, Invaliden- und Krankenversicherung neue Ausgaben, die neben ihrer ungewöhnlichen Höhe mit den Flottenausgaben noch das gemeinsam haben, daß sie keinen Höhepunkt, sondern einen Anfang bedeuten, dessen weitere Entwicklung unmöglich vorausgesehen oder gar berechnet werden kann. Wie gewaltig die Ausgabensteigerung unter diesen beiden Etatposten ist, geht aus der folgenden Zusammenstellung hervor.

Die Ausgaben für die Flotte betrugen nämlich:

1894/5	17,545	Millionen £
1898/9	24,068	„ „
1908/9	32,188	„ „
1912/13 (Budget)	44,085	„ „

Die Ausgaben für Civil Services betrugen:

1898/9	22,025	Millionen £
1908/9	32,338	„ „
1912/13 (Budget)	49,800	„ „

---

den New Sinking Fund dar, der zur Schuldentilgung dient. Durch Herabsetzung der Gesamtsumme wird natürlich die Tilgungsquote verringert.

In beiden Zweigen fällt nun der erste Teil der Ausgabensteigerung zeitlich mit dem südafrikanischen Krieg zusammen und wurde darum in ihrer tatsächlichen Größe durch die Gesamtbedarfsvermehrung während des Kriegs verdeckt, trat aber dann nachher, als die eigentlichen Kriegsausgaben wegfielen, umso schroffer hervor. Hier aber wird nun erst die finanzielle Bedeutung des Burenkriegs ersichtlich. Diese liegt weniger in einer Vermehrung des dauernden Bedarfs, als darin, daß während seiner Dauer die Einnahmen ausgebildet worden waren, die nach der Beendigung des Kriegs zur Deckung des aus den oben erwähnten Ursachen heraus dauernd gesteigerten Bedarfs bereitgestellt werden konnten.

Die Einnahmevermehrung während des südafrikanischen Kriegs war jedoch nicht nur in der Absicht, einen zeitweiligen Kriegsbedarf zu decken, erfolgt, sondern ging zu einem guten Teil aus der klaren Erkenntnis der dauernd wirkenden Ursachen hervor. Damit aber erhielt das dem lawinenartig anschwellenden Bedarf gegenüber dringlich gewordene, Deckungsproblem die besondere Gestaltung, daß nicht nur für den augenblicklichen Kriegsbedarf die Mittel aufgebracht werden mußten, sondern auch für den Teil der Ausgaben, der sich als dauernde Vermehrung darstellte, daß es sich hierbei also nicht nur um die Erschließung zeitweiliger, sondern auch dauernder Einnahmen handelte, wobei die Höhe des durch neue Steuern aufzubringenden Ertrags die Absicht sehr nahe legen mußte, damit eine gänzliche Umgestaltung des Besteuerungssystems zu verbinden. So hing das Deckungsproblem von der Gestaltung des Steuersystems ab, und hier konnte der Umstand nicht übersehen werden, daß sowohl die indirekte als auch die direkte Besteuerung auf einen Höhepunkt gekommen war, der innerhalb des bestehenden Systems die Möglichkeit vermehrter Ertragsgewinnung nahezu auszuschließen schien, so daß damit wieder die Forderung einer Erweiterung der Besteuerungsmöglichkeiten gestellt war. Soweit die indirekten Steuern in Frage kamen, war eine solche Möglichkeit nur in der Weise gegeben, daß die Zahl der steuerpflichtigen Objekte vermehrt oder, wie das parteipolitische Schlagwort lautete, „the basis of taxation" erweitert wurde, während eine Erhöhung der bestehenden indirekten Steuern einen nennenswerten Mehrertrag kaum mehr erwarten ließ. Für die direkte Besteuerung bestand die Mög-

lichkeit einer Ertragsvermehrung außer in einer einfachen Erhöhung der Steuersätze nur in der Weise, daß der Grundsatz der Gradation noch weiter als bisher ausgedehnt, oder aber daß ganz neue Steuerobjekte, die bisher von keiner der direkten Besteuerungsformen getroffen wurden, erschlossen wurden.

Im ersten Kriegsbudget (1900), das noch auf der Voraussetzung beruhte, daß der entstandene Mehrbedarf überwiegend nur dem Krieg zuzuschreiben sei, wurde eine über das bestehende System hinausgehende Erweiterung der Besteuerungsmöglichkeiten nach beiden Richtungen hin abgelehnt[78]). Von den verfügbaren Steuerquellen mußte aber die Einkommensteuer ihre Tauglichkeit als „Kriegssteuer" trotz des hohen Satzes von 8 d um so mehr erweisen, als durch eine Erhöhung der Steuer um 4 d fast der doppelte Mehrertrag erzielt werden konnte, als zur Zeit des Krimkriegs durch eine Erhöhung um 7 d. So wurde die Einkommensteuer durch Erhöhung auf 1 sh zur Grundlage der Ertragsvermehrung gemacht, während von den indirekten Steuern die beiden Gruppen Tabak und Alkohol, aber auch Tee einer erheblichen Steuererhöhung unterworfen wurden. Wie aber im weiteren Verlauf des Kriegs die Tatsache hervortrat, daß die so gewonnenen Mehreinnahmen nicht ausreichten, um die vom Krieg unabhängige dauernde Bedarfsvermehrung zu decken, war die Notwendigkeit einer Erweiterung der Besteuerungsmöglichkeiten kaum länger zu umgehen, und die Konservativen benutzten die Gelegenheit, wenn auch nur zögernd und widerstrebend, den Bereich der indirekten Steuern dadurch zu erweitern, daß sie den von Northcote 1874 aufgehobenen Zuckerzoll, den Kohlenexportzoll (1901) und die Kornzölle (1902) wieder einführten[79]). Doch wurde auch die Einkommensteuer in diesen Jahren weiter auf 14 d (1901) und auf 15 d (1902) erhöht, da der durch die indirekten Steuern erzielte Mehrertrag trotz der Vermehrung der Zahl der Objekte nicht zur Bedarfsdeckung ausreichte.

Die finanzielle Umwandlung, die sich während der Kriegsjahre vollzogen hatte, wird in dem ersten Budget nach dem Friedensschluß (1903) ersichtlich. Nach diesem betrug die Erhöhung des dauernden Bedarfs rund 26 Millionen £, während

78) Hansard, IV, vol. 80, col. 68 (Hicks-Beach).
79) Hansard, IV, vol. 92, col. 624ff.

zur Deckung des Mehrbedarfs der jährliche Steuerertrag um rund 36 Millionen erhöht worden war, wovon auf die Einkommensteuer allein über 17 Millionen £, auf die neueingeführten Steuern etwa 11 Millionen £ und auf die übrigen erhöhten Steuern 8 Millionen £ entfielen. Nach diesem Voranschlag wurden demnach Einnahmen im Betrage von 10 Millionen £ entbehrlich, die in erster Linie zu einer Herabsetzung der Einkommensteuer auf 11 d und zur Aufhebung der Kornzölle, die von den neuen Steuern am meisten angegriffen worden waren, verwendet wurden. Da aber die tatsächlichen Ausgaben des Jahres den Voranschlag erheblich überschritten, so erwies sich die Reduktion der Einkommensteuer als verfrüht, indem sie im nächsten Jahre wieder auf den Satz von 12 d hinaufgesetzt werden mußte, und auch die indirekten Steuern wieder eine Erhöhung erfuhren.

Damit aber wird die Finanzgestaltung in ihren Ergebnissen, die sich während der Kriegsjahre herausgebildet hatten, erst recht deutlich. Die dauernde Erhöhung des Bedarfs hatte nicht nur eine erhebliche Erhöhung der indirekten Steuern notwendig gemacht, sondern auch zu einer Erweiterung der Steuerobjekte (Ausfuhrkohle und Zucker) geführt. Andererseits aber, und das ist für uns das wichtigste Ergebnis, war die Einkommensteuer auf eine Höhe getrieben worden, wie sie bisher in einer Friedenszeit nie erreicht worden war, und dabei war nach dem ganzen Stand der Finanzen eine Herabsetzung der Steuer selbst bei gleichbleibenden Ausgaben nicht zu erwarten. Wenn auch infolge der Ausdehnung der indirekten Steuern der Anteil der direkten am Gesamtertrag zurückgegangen war, so hatte doch die Bedeutung und Stellung der Einkommensteuer innerhalb des Systems eine völlige Umgestaltung erfahren, wie aus den beiden Tabellen 9 und 10 hervorgeht. Aus einem ausgleichenden Faktor war sie in diesen Jahren zu einem der hauptsächlichsten Glieder des Besteuerungssystems geworden, von dem die Deckung des fünften Teils des gesamten Staatsbedarfs abhing.

Damit aber drängten alle Probleme der Einkommensteuerorganisation und ihrer technischen Wirkungsweise schon während des Kriegs, besonders aber nach seiner Beendigung wieder mit neuer Heftigkeit hervor. Es war zwar nicht zu verkennen, daß die einzigartige Ertragsfähigkeit nicht allein auf

der Leistungsfähigkeit des erfaßten Objekts, sondern zu einem guten Teil auf der besonderen Art beruhte, wie die Einkommensteuerorganisation dieses Objekt zu erfassen imstande war, ohne dabei dem Steuerzahler so unmittelbar und mit allen Härten fühlbar zu werden, wie es sonst bei der direkten Besteuerung zu sein pflegt. Andererseits aber konnte man sich doch auch wieder der Einsicht nicht verschließen, daß eben diese Organisationsform in der ununterschiedenen Art, wie sie ohne Berücksichtigung persönlicher Momente das Einkommen rein als Objekt seinen jeweiligen Teilbeträgen nach erfaßte, Härten und Ungerechtigkeiten in sich trug, die sich bei einer zeitweiligen Steuer ertragen ließen, bei einer dauernden Steuer aber die Gefahr einer Beeinträchtigung des Ertrags befürchten ließen. Im Gradationsprinzip war die Berücksichtigung der objektiven Leistungsfähigkeit, die an der Einkommensgröße gemessen wurde, bereits erfolgt, während die subjektive Leistungsfähigkeit, die von der wirtschaftlichen Lage des Einkommensteuerzahlers und den besonderen Bedingungen abhing, unter denen das steuerpflichtige Einkommen erworben wurde, unberücksichtigt geblieben war. Sobald aber die Steuer ihren zeitweiligen Charakter zu verlieren begann, trat die Forderung, das Prinzip der Leistungsfähigkeit in der Einkommensteuerorganisation zu einheitlicher Durchführung zu bringen, immer dringlicher hervor. Das war schon 1853 der Fall gewesen und seit 1875, als die Beibehaltung der Steuer tatsächlich entschieden war, wurde die Forderung bei jeder Gelegenheit wiederholt. Seit aber die Einkommensteuer als dauerndes und unentbehrliches Glied des Besteuerungssystems auch für den gewöhnlichen Finanzbedarf anerkannt war, wurde die Durchführung der lange hinausgeschobenen Reform zu einem finanziellen Bedürfnis, von dessen Befriedigung die weitere Wirksamkeit und Ertragsfähigkeit der Steuer abhing. Damit trat neben das Prinzip der Gradation der Steuerleistung nach dem in der Einkommensgröße gegebenen Merkmal der Leistungsfähigkeit das Prinzip der Differentiation der Steuerbelastung nach der durch die Einkommensart bestimmten Leistungsfähigkeit, die bei den beiden Hauptarten des fundierten und unfundierten oder des Arbeitseinkommens und des Renteneinkommens wesentlich verschieden war. Mit der Durchführung dieser Reform wurde die Einkommensteuerorganisation

ihrer tatsächlichen Funktion, die leistungsfähigen Vermögen und Einkommen über die Konsumtionsbesteuerung hinaus im Verhältnis zur Steuerkraft heranzuziehen, allererst angepaßt und eine Ungerechtigkeit beseitigt, die sich bei einer Steuer mit dem Ertrag der Einkommensteuer auch nicht mehr aus finanziellen Rücksichten, die früher ausschlaggebend sein mochten, verteidigen ließ.

Die Möglichkeit, diese Einkommensteuerreform durchzuführen, wurde freilich durch den Umstand beschränkt, daß sie verhältnismäßig kostspielig war und zeitweilig einen merkbaren Ertragsausfall zur Folge haben mußte. Diese Schwierigkeit wurde dadurch aufgehoben, daß seit 1905 in der Finanzlage eine Besserung eingetreten war, die für 1907/8 einen erheblichen budgetmäßigen Ertragsüberschuß, der zur Durchführung der Reform verwendet werden konnte, hervorbrachte. So bestand für das in Finanzfragen radikal gerichtete neue liberale Ministerium, das 1906 die Konservativen abgelöst hatte, kein Hinderungsgrund mehr, die langgeforderte Reform endlich zur Durchführung zu bringen. Vorbereitet wurde diese durch eine parlamentarische Untersuchungskommission, die sich nach eingehender Prüfung der ihr vorgelegten Frage für die Durchführbarkeit der Differentiation aussprach.

In dem Budget für 1907/8 brachte der Finanzminister Asquith die Vorlage zur Differentiation der Arbeits- und Renteneinkommen ein, wobei er von der Doppelnatur der Einkommensteuer, die sowohl eine Vermögenssteuer nach dem Einkommensmerkmal als auch eine reine Einkommensteuer sei, ausging. Indem er die Einkommensteuer ausdrücklich als dauerndes Glied des staatlichen Besteuerungssystems anerkannte, betonte er auch die Notwendigkeit einer Steuerreform „to remove the anomaly and to arrive at some scheme, without destroying the essential features or the productive character of the tax, which differentiates incomes, not only as to the amount but also as to the source whence they are derived and the conditions under which they are enjoyed“ [80]). Durchgeführt wurde die Differentiation in der Weise, daß für Arbeitseinkommen ein besonderer Steuersatz von 9 d eingeführt wurde, der aber nur dann zur Anwendung kam, wenn das jährliche Gesamtein-

80) Hansard, IV, vol. 172, col. 1202.

kommen aus allen Quellen den Betrag von 2000 £ nicht überstieg. Die Differentiation war von den bisher gewährten Vergünstigungen völlig unabhängig und trat neben diesen ein. Der Ertragsausfall, den die Differentiation bewirkte, wurde auf 1,25 Millionen £ veranschlagt. Der tatsächliche Erfolg der Reform, wie er am Ende des Jahres im Einkommensteuerertrag hervortrat, war selbst für die eifrigsten Befürworter der Differentiation überraschend, indem die Einkommensteuer am Schluß des Jahres nicht nur keinen Ertragsausfall aufwies, sondern sogar den Ertrag des Vorjahrs überstieg: „The mere offer of the lower rate of tax has sufficed to increase the amount of income submitted. Thus I may say, that differentiation has worked not only a financial but moral reform“ [81]). Es war zwar nicht die Differentiation als solche, durch die dieses sonderbare Resultat bewirkt worden war, sondern die mit ihr verbundene Deklarationspflicht, durch welche ein beträchtlicher Mehrbetrag steuerpflichtigen Einkommens offenbart wurde. Während so mit der Durchführung der Differentiation keine Ertragsverminderung entstanden war, war andererseits doch die Steuerorganisation von ihrem erheblichsten Mangel befreit und für ihre endgültige Aufgabe, die Grundlage des Besteuerungssystems abzugeben, vorbereitet worden.

Hatte die Reform von 1907 weniger finanzielle als steuertechnische Bedeutung, so war das Budget von 1909 wiederum ganz von dem Deckungsproblem beherrscht, indem es einem veranschlagten Fehlbetrag von rund $16^1/_2$ Millionen £ und einem mit unheimlicher Geschwindigkeit anwachsenden Bedarf gegenüber nur durch eine grundlegende und tiefgreifende Reform des Besteuerungssystems die Lösung des Problems bewirken konnte. Durch das Flottenprogramm, das den Bau von 8 Dreadnoughts vorsah, und durch das soziale Programm, das die Durchführung der Altersrenten-, der Arbeitslosen- und der Kranken- und Invaliditätsversicherung enthielt, war die Fortentwicklung des Bedarfs für die nächsten Jahre bereits vorausbestimmt, so daß sich an das Budget von 1909 nicht nur die Anforderung einer augenblicklichen Bedarfsdeckung, sondern auch die weitergehende Forderung ergab, für den zukünftigen Bedarf die Deckungsmittel bereit zu stellen. Daraus er-

81) Hansard, IV, vol. 188, col. 451.

gaben sich die beiden Grundsätze, die der Finanzminister Lloyd George seinem Besteuerungsplan unterlegte:

1. genügende Ertragsfähigkeit der neuen Steuern, um die Deckung des augenblicklichen Bedarfs sicherzustellen;
2. Entwicklungsfähigkeit der neuen Steuern, um die Deckung des vorauszusehenden stark anwachsenden zukünftigen Bedarfs zu ermöglichen.

Darnach zerfiel das Finanzproblem in zwei Teile, deren erster eine Umgestaltung der bestehenden Steuern zur Aufgabe hatte, um die Deckung des augenblicklichen Fehlbetrags zu ermöglichen, deren zweiter aber eine Erweiterung der Besteuerungsmöglichkeiten suchen mußte, um die Mittel zu einer Deckung des kommenden Bedarfs zu gewinnen. Beide Teilfragen aber wurden in ihrer Lösung dadurch bestimmt, daß die liberale Finanzpolitik, der die Lösung dieser Fragen in die Hand gegeben war, in direkter Opposition zur konservativen Politik ihren freihändlerischen Charakter nachdrücklich betonte. Aus diesem Grunde war 1906 der Kohlenausfuhrzoll, der sich immerhin zu einer ertragreichen Einnahmequelle entwickelt hatte, aufgegeben worden, und aus demselben Grund konnte die indirekte Besteuerung zu einer Einnahmenvermehrung nur soweit in Betracht kommen, als die vorhandenen Steuerobjekte noch einer weiteren Belastung fähig waren, wobei aber die beiden Artikel Zucker und Tee ausschieden, da sie als unentbehrliche Konsumartikel mit dem liberalen Besteuerungsplan nicht grundsätzlich übereinstimmten und darum 1906 und 1908 wesentliche Erleichterung erfahren hatten. So waren es nur die Tabak- und Alkoholgruppen, die für eine Mehrbelastung überhaupt verfügbar waren, aber ihrer hohen Gesamtbelastung wegen, die ein Wachstum des Ertrags auszuschließen schien, nur für die Deckung des augenblicklichen Bedarfs in Betracht kommen konnten.

Konnte so aus der indirekten Besteuerung durch eine Erhöhung der Tabakzölle und Brennsteuern, durch Einführung der Motorspiritussteuern und durch die Neugestaltung des Schank-Lizenzsystems nur ein Teil des augenblicklichen Fehlbetrags gedeckt werden, so kam die zweite Maßnahme des Budgets ausschließlich für die Sicherstellung einer zukünftigen Bedarfsdeckung in Betracht, da die neuen Landwertsteuern, die als Erweiterung des direkten Systems eingeführt wurden,

erst für die Zukunft ihrem Ertrage nach von Bedeutung werden konnten. Da die Landwertbesteuerung (Wertzuwachssteuer, Heimfallsteuer und Landentwicklungssteuer) auf der Voraussetzung einer vollständigen Katastrierung des Grundbesitzes beruhte, die bis dahin in England noch nicht unternommen worden war, so mußte ihr Ertrag so lange unbedeutend bleiben, als die Voraussetzung der Katastrierung fehlte und eine rückwirkende Kraft deshalb unmöglich wurde. So lange aber die Katastrierung in England noch unvollendet ist (sie soll 1914 abgeschlossen werden), ist es nicht möglich, über die Entwicklungsfähigkeit dieser Steuern ein Urteil zu bilden, wenn auch gerade durch die Wertzuwachssteuer eine der Besteuerung bisher entgangene, aber äußerst leistungsfähige Form der Vermögensgewinnung faßbar geworden ist.

War so weder durch eine Erhöhung der indirekten Steuern, noch durch eine Erweiterung des Besteuerungssystems durch neue Steuern das Deckungsproblem in seinen beiden Grundzügen gelöst worden, so blieb kein anderer Ausweg, als die beiden großen Formen der direkten Besteuerung, Nachlaß- und Einkommensteuern, wiederum zur Grundlage des Reformbudgets zu machen. Der hohe Satz der Einkommensteuer von 1 sh (= 5%) ließ es freilich bedenklich erscheinen, diese Steuer noch weiter zu erhöhen und dadurch ihre Tauglichkeit, in Zeiten außerordentlicher Anforderungen hohe Erträge zur Verfügung zu stellen, zu beschränken. Diesem Bedenken aber konnte durch den Hinweis auf die mächtige Vermehrung des steuerbaren Gesamteinkommens und auf die Zunahme der Steuerkraft begegnet werden, so daß trotz der Erhöhung der Steuer auf 14 d ihre Fähigkeit, darüber hinaus im Bedarfsfall gesteigert zu werden, nicht aufgehoben wurde. Freilich war für die Einkommensteuer die „in reality the centre and sheet anchor" des Finanzsystems darstellte, auch die Zeit vorbei, in der durch eine einfache Heraufsetzung oder Ermäßigung des Steuersatzes den augenblicklichen Finanzbedürfnissen entsprochen werden konnte. Waren die Grundsätze der Differentiation und der Gradation für die Einkommensteuer bereits anerkannt, so machte doch gerade der hohe Steuersatz eine Ausdehnung und Erweiterung dieser Grundsätze notwendig. So wurde das Prinzip der Differentiation auf die Arbeitseinkommen von 2—3000 £ ausgedehnt, indem diese zu dem Satz von 12 d versteuert wurden, während

für die Arbeitseinkommen unter 2000 £ der ermäßigte Satz von 9 d beibehalten wurde. Die Beziehungen des Einkommensteuerzahlers zur indirekten Besteuerung fanden ihre Berücksichtigung darin, daß für jedes Kind unter 16 Jahren ein besonderer Abzug von 10 £ vom veranlagten Gesamteinkommen, wenn dieses 500 £ nicht überstieg, gewährt wurde.

Mit diesen Reformen aber war ein Teil des durch die Erhöhung um 2 d erreichten Mehrertrags wieder aufgezehrt worden, und dem gegenüber mußte doch der eigentliche Grundzweck des Budgets von 1909, eine wesentliche Ertragssteigerung zu erreichen, betont werden. Dabei trat nun die finanzielle Bedeutung der Gradation von neuem in der Möglichkeit hervor, durch sie eine schärfere Belastung der leistungsfähigen Einkommensklassen zu bewirken und den Mehrertrag aus diesen allein zu gewinnen. Hier aber entstand die Schwierigkeit, ohne Gefährdung der Einkommensteuerorganisation das Gradationsprinzip zu erweitern, da jede Ausdehnung des Abatementssystems eine Einschränkung des Grundsatzes, das Einkommen an der Quelle zu erfassen, bedeutete, der doch zweifelsohne einen auch finanziellen Vorzug der Einkommensteuerorganisation ausmachte. Aus diesem Grund aber war auch eine entsprechende Durchführung des Gradationsprinzips, wie es in der Nachlaßbesteuerung verwirklicht war, für die Einkommensteuer unmöglich, da sie außer einer verwaltungstechnischen Organisationsänderung eben auch die Aufgabe jenes Grundsatzes zur unausbleiblichen Folge gehabt hätte. So blieb unter Beibehaltung der bestehenden Organisation nur eine Möglichkeit durchführbar, die höheren Einkommensklassen stärker zu belasten: eine Sonder- oder Zusatzsteuer (super-tax), wie sie von der 1906 ernannten parlamentarischen Einkommensteuerkommission vorgeschlagen worden war, und die gewissermaßen die Umkehrung des Abatementssystems darstellt. Der Gedanke einer solchen Zusatzsteuer ließ sich in dreifacher Weise durchführen:

1. Durch Anwendung eines einheitlichen erhöhten Steuersatzes auf alle Einkommen, die eine bestimmte Höchstgrenze überstiegen;

2. durch Anwendung eines nach der Einkommensgröße abgestuften Steuersatzes, wobei diese progressive Form der Gradation erst von einer bestimmten Minimalgrenze an aufwärts eintrat;

3. durch Anwendung eines einheitlichen Satzes, der aber für Einkommen, die eine bestimmte Grenze überschritten, zu dem Normalsatz, der für alle Einkommen galt, hinzugeschlagen werden sollte.

Am leichtesten fügte sich von diesen drei Möglichkeiten die dritte der Einkommensteuerorganisation ein, obwohl auch sie die Zwangsdeklaration der Gesamteinkommen, die der Steuer unterlagen, voraussetzte und eben darin die technische Schwierigkeit ihrer Anwendung lag, daß die Deklaration keine Erleichterung, sondern eine schärfere Belastung nach sich zog. Diese Schwierigkeit war aber bei allen drei Möglichkeiten vorhanden, wobei aber die dritte Form vor den beiden anderen den Vorzug hatte, die Einheitlichkeit der Steuer wenigstens bis zu einer gewissen Einkommenshöhe zu wahren, während durch die beiden anderen Formen die Steuer in zwei nebeneinanderstehende Teilsteuern zerlegt worden wäre. So wurden der Zusatzsteuer (super-tax) alle Einkommen unterworfen, deren Gesamtertrag 5000 £ jährlich überstieg. Erhoben wurde aber der Zuschlag von 6 d schon von dem Teil des Einkommens, der 3000 £ überstieg, so daß also für alle Einkommen, die die Grenze von 5000 £ überstiegen, der Steuersatz für den Einkommensteil unter 3000 £ 14 d, für den Einkommensteil über 3000 £ aber 20 d betrug [82]).

Damit war der Grundsatz der Gradation wiederum aus der Absicht einer Ertragssteigerung heraus, die jedoch nur von den leistungsfähigen Klassen getragen werden konnte, für die Einkommensteuer erweitert worden und hatte damit nicht nur eine weitere Umwandlung der Steuerorganisation, sondern auch der Stellung bewirkt, die der Einkommensteuer nunmehr im Besteuerungssystem zukam. Durch die Ertragserhöhung, die ihr aus der Erhöhung des Normalsatzes um 2 d und aus der Super-tax erwachsen war, rückte die Einkommensteuer an die erste Stelle und wurde damit zur Grundlage des gesamten Besteuerungssystems. Zusammen mit der Nachlaßbesteuerung, die durch eine Neugestaltung der Progression ertragsreicher gestaltet wurde, erlangte so die direkte Besteuerung im Einnahmesystem das Übergewicht, womit der Umwandlungsprozeß, der 1842 durch die Einführung der Einkommensteuer eingeleitet

82) Hansard, V, vol. 4, col. 507/511.

und seit 1875 durch die Erweiterung der direkten Besteuerung nach dem Gradationsprinzip allererst gefördert worden war, vollendet war.

Die Geschichte des Budgets von 1909 ist zu bekannt, um hier einer Darstellung zu bedürfen. Der heiße und erbitterte Kampf, in dem die liberale Regierung nach zwei Seiten zu kämpfen hatte, dem Oberhause und der konservativen Opposition, wurde zugunsten Lloyd Georges und seiner Finanzpolitik entschieden. Eine Beurteilung dieser Finanzpolitik und des endgültigen Erfolgs ist jedoch wegen der Verzögerung, welche die Durchführung ihrer Maßnahmen erlitten, selbst heute noch unmöglich. Eines aber bleibt als Ergebnis der ganzen Entwicklung seit 1875 bestehen, daß finanzpolitisch die Einkommensteuerfrage entschieden ist. Das heißt aber nicht, daß ihre finanzpolitische Geschichte abgeschlossen sei, da ihre ungeheure Ertragsfähigkeit, die sie aus einem untergeordneten Mittel der Finanzpolitik zum Grundstock des Besteuerungssystems werden ließ, noch immer unbeschränkt ist.

§ 17.

Das Zukunftsproblem.

Mit der Finanzreform vom Jahre 1909 ist die lange und inhaltsreiche Entwicklung, die 1842 mit der ersten Peelschen Tarifreform eingeleitet worden war, zu einem äußerlichen Abschluß gelangt. Die Umschichtung des Finanzsystems, die durch die Umwandlung des Systems der indirekten Steuern und durch die allmähliche Gleichstellung und schließlich durch die Überordnung der direkten Steuern erfolgte, ist mit der Reform von 1909 soweit vollendet worden, daß die weitere Entwicklung der Finanzen nur zu einer stärkeren Ausprägung des erreichten Zustandes oder aber zu einer Rückbildung führen kann, die beide aber an dem Gesamtcharakter des Finanzsystems in absehbarer Zeit keine grundsätzliche Veränderung bewirken können. Die Grundabsicht des bestehenden Besteuerungssystems ist es, jede Steuerkraft im Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit, die an der objektiven Größe des besteuerungsfähigen Einkommens und an den persönlichen Bedingungen des Steuerzahlers bemessen wird, zu erfassen und dem staatlichen Bedürfnis dienstbar zu machen. In dieser Hinsicht bilden die indirekten Steuern

die Grundlage des Systems, indem sie es ermöglichen, auch an die kleinste Steuerkraft durch das Mittel der Verbrauchsbesteuerung heranzugelangen, indem der Konsum entbehrlicher Genußmittel sowohl subjektiv als auch objektiv eine gewisse, wenn auch eng beschränkte Leistungsfähigkeit verrät. Dabei kann freilich nicht verkannt werden, daß sich dem darin ausgedrückten Grundsatz nur die beiden Verbrauchsgruppen Alkohol und Tabak völlig unterordnen lassen, da diese wesentlich doch nur für erwachsene Personen in Betracht kommen, die steuerliche Belastung also in diesem Fall ganz von dem Willen des Steuerzahlers abhängt und nicht durch die Größe der Familie, die ohnehin schon eine Verminderung der Steuerkraft bedeutet, erschwert wird. Dagegen können die beiden Artikel Tee und Zucker wegen der in England vorherrschenden Konsumgewöhnung nicht mehr als entbehrliche Genußmittel betrachtet werden, so daß in diesem Fall die Einschränkung des Verbrauchs eine entschiedene Minderung der gesamten Lebenshaltung bedeutet. Zudem bleibt bei diesen beiden Steuern auch das subjektive Moment der Leistungsfähigkeit unberücksichtigt, da der Verbrauch dieser Artikel im Verhältnis zur Größe der Familie zuzunehmen pflegt, so daß die Steuerleistung statt eine Verminderung eine Vermehrung erfährt.

Diese Besteuerungsmethoden bieten das einzige Mittel, die Einkommen unter 160 £ zur Steuerleistung irgendwie heranzuziehen. Darüber baut sich nun für die höheren Klassen der Steuerkraft die Einkommensbesteuerung auf, die der objektiven Leistungsfähigkeit durch das Abatementsystem und durch die Super-tax entspricht und die subjektive Leistungsfähigkeit in der Differentiation und der Berücksichtigung der Kinderzahl des Steuerpflichtigen anerkennt. Besondere Arten der Steuerkraft werden dagegen erfaßt durch die Nachlaßbesteuerung und durch die Landwertbesteuerung, von denen freilich die letztere Gruppe ihres systematischen Ausbaues allererst noch bedarf.

Diesem Besteuerungssystem, dessen umfassende Ausdehnung kaum mehr eine Erweiterung durch Einfügung anderer Besteuerungsmethoden möglich erscheinen läßt, steht nun unabhängig die Bedarfsentwicklung gegenüber, durch welche der Sollertrag der Steuern bedingt wird. Hierin aber liegen nun zahlreiche Tendenzen, die eine fortgesetzte Steigerung des Bedarfs bewirken und darum die Forderung, neue Einnahmen

zu erschließen, stets aufs neue wecken werden. Am schärfsten ausgeprägt liegt diese Tendenz in den beiden Ausgabeetats der Marine und der inneren Verwaltung, die seit 1909 eine weitere erhebliche Steigerung erfahren haben und für die nächsten Jahre erwarten lassen. Namentlich werden die mit der Durchführung der sozialen Aufgaben verbundenen Ausgaben noch eine Reihe von Jahren wachsen, bis sie einen gewissen Höchststand erreicht haben, über den hinaus ihre Zunahme langsamer fortschreiten wird. Dieser Höchststand wird aber schon deshalb noch lange nicht erreicht werden, weil der Umkreis der sozialen Aufgaben sich fort und fort erweitern wird. Eine Grenze hierfür anzusetzen, ist aber schlechterdings unmöglich. In gleicher Weise scheint eine Begrenzung der Bedarfsentwicklung des Flottenetats unmöglich zu sein, da eben eine Einschränkung ihrer Veranlassung, der Flottenvermehrung, in der heutigen politischen Weltlage als unmöglich bezeichnet wird. Doch scheint sich hier ein Ausweg zu öffnen, der für die Reichsfinanzen Englands eine Erleichterung herbeiführen kann, indem durch eine Ausdehnung des in den letzten Jahren in weitem Umfang durchgeführten Prinzips der Selbstverwaltung den Kolonien auch die Selbstverteidigung aufgebürdet wird, wie das gerade in der allerneuesten Zeit in bezug auf Kanada und Australien versucht, später aber sicher auch auf Südafrika und Indien ausgedehnt wird. Liegt darin zwar die Gefahr einer völligen Loslösung der Kolonien vom Mutterland mit verborgen, die aber durch die Verselbständigung der Kolonien und durch Zusammenfassung des ganzen Weltreichs unter einer bundesstaatlichen Verfassung sowohl in ihren politischen als auch wirtschaftlichen Folgen unschädlich gemacht werden kann, so erscheint damit aber doch allein die finanzielle Entlastung des Mutterlandes, das jetzt die Kosten des militärischen Schutzes der Kolonien zum größten Teil bestreitet, ermöglicht zu sein.

In den übrigen Ausgabezweigen tritt die Tendenz einer fortgesetzten Steigerung weniger dringlich hervor, obwohl sie auch hier nicht ganz fehlt. Die Ausgaben der Schuldenverwaltung lassen sich durch die Fixierung der Etatsumme umso leichter stationär erhalten, als durch das Northcotesche Schuldentilgungsverfahren eine allmähliche Verringerung der Schuldenlast und der Gesamtschuld erzielt wird. Der hohe Stand der

Besteuerung, insbesondere aber auch der Einkommensteuer, verringert dagegen die Möglichkeit, im Bedarfsfall erhebliche Beträge durch Steuererhöhungen zu gewinnen, so daß in der Zukunft die Schuldenaufnahme eine viel größere Rolle spielen wird, als es noch im Burenkrieg der Fall war. Aus diesem Grund aber macht sich schon in Friedenszeiten die Notwendigkeit geltend, den Staatskredit auf jede mögliche Weise zu kräftigen, eine Notwendigkeit, der in nächster Linie nur durch eine vermehrte Schuldentilgung während des Friedens entsprochen werden kann, so daß also auch von hier aus eine Bedarfsvermehrung zu erwarten ist. Auch der Heeresetat läßt eine mit der Zunahme der Friedenspräsenzstärke und der durch die Erhöhung der allgemeinen Arbeitslöhne bedingten Erhöhung der Besoldung der Truppen eine fortgesetzte Ausgabevermehrung erwarten. Diese wird aber einen mächtigen Antrieb erfahren, sobald die bisherige Grundlage der Heeresverfassung aufgegeben und durch die allgemeine Wehrpflicht, für die sich eine stark um sich greifende Bewegung geltend macht, ersetzt werden wird. Aus dem Zusammenwirken all dieser Tendenzen wird sich aber das Ergebnis herausbilden, daß die Bedarfsvermehrung noch bei weitem nicht ihren Höhepunkt erreicht hat und darum stets wieder zu der Forderung einer Erhöhung des Steuersollertrags führen wird.

Dieser Aussicht gegenüber macht sich die Frage geltend, wie das Besteuerungssystem dem wachsenden Bedarf angepaßt werden kann. Bis zu einer gewissen Höhe kann hier zunächst das natürliche Wachstum des Steuerertrags, das auf $1^1/_2$ bis 2% jährlich berechnet werden kann, angesetzt werden und vor allem werden hier die beiden Hauptformen der direkten Besteuerung: Nachlaß- und Einkommensteuer, den größten Anteil der Vermehrung aufbringen können, während von den indirekten Steuern eine bedeutendere Ertragssteigerung kaum mehr erwartet werden darf. Über die Ertragsfähigkeit der Landwertbesteuerung, die jetzt noch wegen der unvollendeten Katastrierung gehemmt ist, läßt sich eine auch nur einigermaßen genaue Berechnung nicht anstellen. Macht sich aber darüber hinaus eine weitere Erhöhung des Steuersollertrags notwendig, so besteht eine Möglichkeit hierzu nur in doppelter Richtung: einmal durch eine weitere Ausdehnung des Gradationsprinzips in der Nachlaß- und Einkommensbesteuerung, oder aber durch

eine stärkere Heranziehung der Verbrauchsbesteuerung durch eine Vermehrung der verbrauchssteuerpflichtigen Artikel.

Von diesen beiden Möglichkeiten ist namentlich die zweite in den letzten Jahren immer und immer wieder in den Vordergrund des parteipolitischen Interesses gerückt worden. Allerdings, und das darf nicht übersehen werden, ist diese Frage nicht mehr rein finanziell, sondern mit fremden Interessen vermengt, die mehr und mehr die Oberhand zu gewinnen suchen. Aus der rein finanziellen Frage, in der Absicht einer Ertragssteigerung den Bereich der indirekten Steuern weiter auszudehnen, ist wieder eine wirtschaftspolitische Tarifreformfrage geworden. Wir können hier nicht auf die parteipolitische Bedeutung dieser Frage eingehen, da für uns nur ihre rein finanzielle Wirkung in Betracht kommen kann. Der Ausgangspunkt des Problems ist einfach und klar: Von Tee und Zucker abgesehen, für welche die Notwendigkeit einer Reduktion von allen Seiten zugegeben wird, beruht das gegenwärtige indirekte System fast ausschließlich auf der Besteuerung der beiden Artikel Tabak und Alkohol. Für beide aber trifft nun das eine zu, daß ihr natürliches Wachstum kaum so fortschreitet, um für eine Ertragsvermehrung ins Gewicht zu fallen, daß beide aber auch absolut so hoch belastet sind, daß eine weitere Belastung beider zu einer Konsumverminderung führen kann, welche den durch die Erhöhung erwarteten Mehrertrag wieder aufhebt. Zudem macht es auch die fortschreitende Abstinenzbewegung immer unwahrscheinlicher, daß durch diese beiden Besteuerungsmethoden allein die Einkommensklassen, die unter 160 £ liegen und darum von der Einkommensteuer nicht mehr erfaßt werden, überhaupt noch zur Beitragsleistung mit herangezogen werden können. An sich kann darum das Bestreben, die in dieser immerhin sehr erheblichen Unterschicht verborgene Steuerkraft durch geeignete Besteuerungsmethoden zu erschließen, kaum abgelehnt werden. Die Schwierigkeit liegt hier aber darin, daß die tatsächliche Belastung, die durch die indirekten Steuern bewirkt wird, niemals auch nur mit einiger Genauigkeit berechnet werden kann, da der Konsum bestimmter Waren sich nicht nur nach dem Einkommen oder dem Vermögen richtet, sondern durch das Lebensbedürfnis und vor allem durch den Konsumentenkreis bestimmt wird, der von einem bestimmten Einkommen lebt. Durch derartige Steuern

werden so die kinderreichen Familien am härtesten getroffen, sofern es sich um Objekte eines Familienkonsums und nicht eines individuellen und fast nur auf die männliche oder erwachsene Bevölkerung beschränkten Konsums (wie Tabak und Alkohol) handelt. Gerade diese Gefahr tritt aber bei der Forderung der jetzigen englischen Tarifreformer, die eine Ausdehnung des Zolltarifs auf landwirtschaftliche und insbesondere Molkereiprodukte verlangen, am schärfsten und unmittelbarsten hervor, da eben diese Gegenstände durchweg zu den wichtigsten Nahrungsmitteln gehören und in den Familienkonsum eingehen. Dazu aber kommt noch der weitere Umstand, daß diese Artikel eine allzu hohe Belastung nicht ertragen können, so daß also auch der zu gewinnende Ertrag nicht sehr hoch veranschlagt werden kann.

Erscheint so eine Erweiterung der Besteuerungsmöglichkeiten in der von den Tarifreformern angedeuteten Richtung vom finanziellen Standpunkt aus nicht wünschenswert, so bleibt zur Erreichung einer Ertragssteigerung nur die andere Möglichkeit, sie durch Ausdehnung des Gradationsprinzips innerhalb der direkten Besteuerung zu bewirken. Daß diese Möglichkeit noch bei weitem nicht erschöpft ist, wird deutlich genug aus der Zunahme der höheren Einkommensklassen, die stetig fortschreitet. Andererseits aber ließe sich durch eine Ausdehnung der Gradation nach unten hin, d. h. durch eine Herabsetzung der Befreiungsgrenze, auch ein guter Teil der in der Unterschicht liegenden Steuerkraft ohne allzu große Steigerung der Erhebungskosten bewirken. Die Voraussetzung dafür freilich ist die völlige Aufgabe des bisherigen Erhebungsverfahrens und die Umgestaltung der Einkommensteuerorganisation durch durchgehende Verallgemeinerung der Zwangsdeklaration, die bis jetzt nur für die Einkommen bis zu 700 £ und für die Einkommen über 5000 £ gilt. Hierin scheint die letzte Entwicklungsmöglichkeit der Einkommensteuer zu liegen, und es wird eine Frage der Zukunft sein, welche von den beiden Besteuerungsmethoden den nächsten Sieg erringen wird, die direkte oder die indirekte. Die Lösung dieser Frage hängt aber von parteipolitischen Momenten so wesentlich ab, daß die rein finanziellen Bedingungen fast ausgeschaltet erscheinen, daß die Entscheidung also auf einem Gebiet fallen wird, dessen eingehende Betrachtung über den Rahmen dieser Arbeit weit hinausführt.

II. Teil.

Einkommensteuerorganisation und Einkommensteuerertrag.

Überleitung:

Die finanzpolitische Bedeutung der Einkommensteuerorganisation und des Ertrags.

In dem Verlauf der finanzpolitischen Entwicklungsgeschichte der Einkommensteuer, deren Darstellung die Aufgabe des ersten Teils dieser Arbeit bildete, sind immer wieder drei Momente hervorgetreten, die bald allein, bald zusammenwirkend, schwächer oder stärker die jeweilige Entscheidung bestimmten, die im Verlauf dieser Entwicklungsgeschichte die mannigfachen Änderungen des finanzpolitischen Gebrauchs, der von der Einkommensteuer gemacht wurde, herbeiführte. Diese drei Momente sind

1. der absolute Ertrag der Steuer;
2. ihr direkter Charakter;
3. ihre Tauglichkeit zu eigenartigen finanzpolitischen Aufgaben.

Diese drei Momente lassen sich freilich nicht so ganz scharf voneinander scheiden, da insbesondere die Ertragsfähigkeit bei allen Erwägungen, die die Steuer betrafen, den Ausschlag geben mußte. Es lassen sich aber doch leicht und auf natürliche Weise die Zeitabschnitte bestimmen, in denen das eine oder das andere Moment beherrschend hervortrat. So war es in der ersten Einkommensteuerperiode namentlich die Ertragsfähigkeit der Steuer, die ihre Einführung, Aufrechterhaltung während der Kriegszeit und schließlich ihre Beseitigung veranlaßte, nachdem der Einkommensteuerertrag entbehrlich geworden war. In der Peelschen und Gladstoneschen Reformepoche dagegen war es die besondere Tauglichkeit der

Einkommensteuer, den wechselnden Anforderungen leicht und ohne Störung des gesamten Steuerorganismus zu entsprechen, durch welche die fortwährende Erneuerung der Steuer begründet und notwendig wurde, während in den folgenden Jahren vor allem der direkte Charakter der Einkommensteuer ihre finanzpolitische Verwendung bestimmte. Seit der Anerkennung der Einkommensteuer als eines dauernden und ordentlichen Glieds des Finanzsystems sind es nunmehr alle drei Momente, die in ihrer Vereinigung zusammen die Steuer unentbehrlich machen.

So bedeutsam für die finanzpolitische Geschichte der Einkommensteuer aber ihre Fähigkeit, besonderen Aufgaben infolge ihrer Organisation angepaßt werden zu können, war, und so sehr auch die gegenwärtige Stellung, welche die Steuer im englischen Finanzsystem einnimmt, durch ihren direkten Charakter ermöglicht wurde, so bildet doch in allen Fällen die Grundlage der finanzpolitischen Gebrauchsfähigkeit der Einkommensteuer ihr Ertrag. Dieser wird in doppelter Hinsicht bedeutungsvoll: einmal in seiner absoluten Höhe, die durch den Steuersatz ohne Störung des Steuerorganismus dem Bedarf angepaßt werden konnte, dann aber auch durch das im Verlauf der Geschichte offenbarte relative Wachstum, welches einen stets steigenden Ertrag ohne entsprechende Erhöhung des Steuersatzes oder Vermehrung der steuerlichen Belastung erzeugte, und auf der natürlichen Vermehrbarkeit des erfaßten Steuerobjekts beruhte. Erweist sich so der Einkommensteuerertrag als abhängig von der jeweiligen Höhe des Steuersatzes und von der Entwicklungsfähigkeit des erfaßten Objekts, so ist weiterhin auch klar, daß die Steuerorganisation, vermöge deren das Objekt allererst erfaßbar wird, ebenfalls von hervorragendem Einfluß auf die Ertragsgestaltung werden muß, und zwar wirkt die Steuerorganisation wieder in doppelter Weise auf den Ertrag ein, indem einmal durch eine möglichst wirtschaftliche Tätigkeit der Steuererhebung der relative Ertrag gesteigert, und indem zum anderen durch ihre Ausgestaltung nach theoretischen oder praktischen Forderungen eine Beeinflussung des Ertrags verursacht wird, die je nach den besonderen Bedingungen eine Steigerung oder Minderung desselben bedeutet. So werden für die Ertragsentwicklung der Einkommensteuer vor allem die beiden Mo-

mente der Einkommensentwicklung und der Entwicklung der Steuerorganisation bedeutungsvoll, indem durch die erstere der ganze Umkreis der Ertragsmöglichkeit mit dem Wachstum des Steuerobjekts fortgesetzt erweitert, durch die andere aber das tatsächlich zu erfassende Objekt bestimmt wird. Aus dem Zusammenwirken beider Entwicklungsrichtungen ergibt sich dann der tatsächliche Einkommensteuerertrag, der darüber hinaus seiner Höhe nach durch den jeweiligen Steuersatz modifiziert wird. So zerlegt sich der folgende Teil der Arbeit in die drei Abschnitte über

1. Die Einkommensentwicklung.
2. Die Entwicklung der Einkommensteuerorganisation.
3. Die Gestaltung des Ertrags.

Tritt in der Darstellung der Ertragsentwicklung das grundlegende Moment hervor, auf dem die finanzpolitische Bedeutung der Einkommensteuer beruht, so findet in der Darstellung der Einkommensteuerorganisation auch das zweite finanzpolitische Moment der besonderen Tauglichkeit der Einkommensteuer zu eigenartigen Aufgaben seine Würdigung, indem die Organisation der Steuer nicht allein auf den Ertrag einen Einfluß ausübte, sondern vor allem auch auf ihre Gebrauchsfähigkeit zu solchen Zwecken. Da es sich hierbei aber um eine nach zweifacher Richtung gehende Wirkung der gleichen Organisationsform handelt, so konnten beide Momente nicht getrennt, sondern nur gleichzeitig dargestellt werden. Denn mit den jeweiligen Veränderungen und Umgestaltungen der Organisation vollzog sich nicht nur die Beeinflussung des Ertrags, sondern auch die allmähliche Veränderung der Gebrauchsfähigkeit der Einkommensteuer zugleich.

Das dritte finanzpolitisch bedeutsame Moment, der direkte Charakter der Einkommensteuer, ist schließlich aber mit dem Objekt und der besonderen Art seiner Erfassung, also mit der gesamten Einkommensteuerorganisation selber gegeben und bedarf so keiner gesonderten Darstellung mehr, die über den finanzpolitischen Teil dieser Arbeit hinausreichte.

1. Kapitel.

Die Einkommensentwicklung.

§ 1.

Die Bestimmung der subjektiven und objektiven Steuerpflicht in der Pitt- und in der Peel-Steuer.

Die Grundlage eines jeden Besteuerungsverfahrens bildet ein dauerndes Objekt, an welches sich die besondere Art seiner Erfassung anschließt und dessen begriffliche Abgrenzung die objektive Steuerpflicht begründet. In diesem Sinn erscheint das Steuerobjekt als die Bemessungsgrundlage, durch welche die Steuerleistung ihrem Umfang und ihrem Grad nach genau abgegrenzt wird. So bildet der Verbrauch eines Gegenstands die Grundlage einer Besteuerungsform, bei welcher das bezeichnete Objekt den Eintritt der Steuerpflicht, die Quantität des Verbrauchs aber den Umfang derselben bestimmt. Von der Bemessungsgrundlage wesentlich verschieden ist die Steuerquelle, aus welcher tatsächlich der mit dem Objekt gegebene Steuerbetrag bezahlt wird und die in letzter Linie mit dem Einkommen identisch ist. Vermögenssteuern beispielsweise sind nicht anders möglich, als daß das Vermögen nur die Bemessungsgrundlage, nicht aber auch die tatsächliche Steuerquelle bildet. Diese kann vielmehr stets nur der Vermögensertrag oder das aus dem Vermögen fließende Einkommen sein, während ein diesen Ertrag aufzehrendes und übertreffendes Besteuerungsverfahren nie ein Glied eines dauernden Systems bilden und darum nur als außerordentliches Finanzmittel in Frage kommen kann. Da somit alle Glieder eines Besteuerungssystems durch die Beziehung, in der sie zu dem Gesamteinkommen des Steuerzahlers stehen, in ihrer Wirkung eng miteinander verbunden sind, kann ein einzelnes Steuerobjekt nicht zur absoluten Bemessungsgrundlage der Steuerleistung gemacht werden. Es muß dabei vielmehr jede Einzelsteuer als ein Teil des Systems betrachtet und in ihrer Belastung in Beziehung zur gesamten Steuerkraft des einheitlichen Steuerträgers gebracht werden, so daß der ganze Umkreis der mit einem bestimmten Objekt gegebenen Besteuerungsmöglichkeit stets durch diese Rücksicht auf die gesamte Leistungsfähigkeit beschränkt wird. Wo die indirekte Verbrauchsbesteuerung wie im englischen System die

Grundlage bildet, auf der sich die Vermögens- und Einkommensbesteuerung ergänzend aufbaut, ergibt sich so für die ergänzenden Besteuerungsmethoden eine Berücksichtigung der durch die indirekten bewirkten Belastung in der Anerkennung einer Befreiungsgrenze, unter welcher die direkte Besteuerung nicht eintritt.

Wird so der Umkreis der Besteuerungsmöglichkeit, die mit einem an den Begriff des „Einkommens" sich anschließenden Besteuerungsverfahren überhaupt gegeben ist, von vornherein eingeschränkt, so macht sich doch stets darüber hinaus eine genauere begriffliche Bestimmung des Objekts um so mehr notwendig, als es sich nicht um einen greifbaren Gegenstand handelt, der seiner Ausdehnung nach meßbar ist, sondern um ein Objekt, das erst durch eine begriffliche Abstraktion gewonnen wird. Der Verbrauchsbesteuerung und der direkten Objekts- und Ertragsbesteuerung gegenüber macht sich in der Einkommensbesteuerung die doppelte Schwierigkeit geltend, daß der Begriff des „Einkommens" durchaus nicht so feststehend und eindeutig bestimmbar ist, daß er ohne weiteres zur Grundlage einer Besteuerungsmethode gemacht werden könnte, und daß zum andern auch die Beziehung, auf welche sich die subjektive Steuerpflicht gründet, keineswegs so offensichtlich und leicht erkennbar ist, daß mit der Bestimmung des Objekts auch die Erfüllung der Steuerleistung sichergestellt wäre. So macht sich hier die Notwendigkeit geltend, aus dem allgemeinen Einkommensbegriff das Steuerobjekt, an dem die Steuerleistung bemessen werden soll, herauszugreifen und andererseits auch den Steuerzahler und den Steuerträger eindeutig zu bestimmen.

Der Einkommensbegriff ist ein mit der Entwicklung der Volkswirtschaft allmählich gewordener Begriff, der sich erst in ziemlich später Zeit von seiner Unterlage, dem Wirtschaftsertrag, losgelöst hat und selbständig geworden ist[83]). Zu Besteuerungszwecken verwendbar wurde er überhaupt erst dadurch, daß er zu einem Allgemeinbesitz geworden ist, dessen Verbreitung allererst die Anwendung einer auf ihn gegründeten Besteuerungsmethode ermöglicht.

---

83) Vgl. hierzu Karl Bücher, in der Festschrift zum Deutschen Historiker-Tag 1894, p. 123.

Der allgemeinere Begriff, dem der Einkommensbegriff untergeordnet werden kann, ist der einer periodischen Einnahme einer bestimmten Wirtschaftseinheit, wobei aber dem Einkommen das einschränkende Merkmal freier Verfügbarkeit zu einer Verausgabung, die den Ersatz der Gewinnungskosten übersteigt, zukommt. Wird schon darin eine gewisse Leistungsfähigkeit sichtbar, die steuerlich ausgenutzt werden kann, so wird diese Eigenschaft durch das andere Merkmal, das dem Einkommensbegriff gegenüber dem Begriff der bloßen Einnahmen zukommt, einer dauernden Bezugsquelle zu entspringen, noch deutlicher, und vor allem wird allererst dadurch die steuertechnische Möglichkeit gesichert, das Einkommen zur Grundlage einer dauernden Besteuerungsmethode zu machen. Indem aber das Einkommen stets an die subjektive Bedingung einer bestimmten Wirtschaftseinheit gebunden ist, und nur für diese allein eine steuerliche Leistungsfähigkeit voraussetzen läßt, wird die Einkommensbesteuerung untrennbar mit der Wirtschaftseinheit, die das Einkommen bezieht, verknüpft. Darin liegt das Personalmerkmal, durch welches die Einkommensbesteuerung sich von der Ertragsbesteuerung unterscheidet. Darin aber liegt auch die Eigentümlichkeit der Einkommensbesteuerung, daß sie sich nicht allein nach der mit dem Objekt gegebenen Leistungsfähigkeit richten kann, sondern auch auf die subjektiven Bedingungen des Einkommenempfängers Rücksicht nehmen muß. Dazu kommt noch eines: Das Einkommen stellt stets einen Abschluß dar, das letzte Ergebnis einer Entwicklungsreihe, die mit der ursprünglichen Produktion beginnt und irgendwo ein Einkommen erzeugt. So kann das Einkommen auch nicht anders als in seiner letzten Gestaltung, d. h. bei seinem Eintritt in die endgültige Wirtschaftseinheit (in der es entweder zu freier Verausgabung verwendet, gespart und zu Vermögen angesammelt, oder als Kapitalserhöhung wieder der Produktion zugeführt wird) und auch hier nur in einer Zusammenfassung aller Teileinkommen zu dem Gesamteinkommen der zur Steuerleistung herangezogenen wirtschaftlichen Einheit steuerlich erfaßt werden. Damit aber ist als weitere notwendige Voraussetzung einer wirklichen Einkommensbesteuerung die zwangsweise Deklaration des Gesamteinkommens gegeben, die so zu einem wesentlichen Zug jeder direkten Einkommensteuer wird. So beruht die Einkom-

mensbesteuerung objektiv auf dem Begriff einer dauernden periodisch wiederkehrenden und ein letztes wirtschaftliches Ergebnis darstellenden Einnahme, subjektiv auf dem mit dem Einkommensbegriff untrennbar verbundenen Personalmerkmal, das in der Zusammenfassung der Teileinkommen zum Gesamteinkommen einer Wirtschaftseinheit hervortritt, und methodisch auf der durch die zwangsweise Deklaration ermöglichten direkten Erfassung des Objekts bei dem steuerpflichtigen, d. h. Einkommen beziehenden Subjekt.

Diese drei Momente, das objektive, das subjektive und das methodische, treten in der Fassung der ersten Pitt-Steuer klar und deutlich hervor. Das Prinzip, auf das sich die subjektive Steuerpflicht gründet, läßt sich so wiedergeben, daß der Wirkung der Einkommensteuer alle Einkommensempfänger, die durch die britische Souveränität erfaßt werden konnten, unterworfen wurden. So sind einkommensteuerpflichtig zunächst alle „residents", d. h. alle diejenigen, die ihren dauernden Wohnsitz in Großbritannien hatten, ohne Rücksicht auf ihre Nationalität und ohne Rücksicht auf die Herkunft des Einkommens. Die bloße Tatsache eines vorübergehenden Aufenthalts in Großbritannien begründete jedoch eine Steuerpflicht noch nicht. In zweiter Linie waren einkommensteuerpflichtig alle „absentees", d. h. alle britischen Untertanen, die zeitweilig oder dauernd, aber ohne ihre Nationalität aufzugeben, im Ausland lebten, doch bezog sich hier nach der genauen Konsequenz des Grundsatzes die Steuerpflicht nur auf diejenigen Einkommensteile, die aus Großbritannien stammten [84]).

Weniger einfach gestaltete sich die Abgrenzung der objektiven Steuerpflicht, bei der die Schwierigkeit einer eindeutigen Bestimmung des Einkommensbegriffs in der Klassifikation der Einkommensarten hervortrat. Das Einkommen entstammt entweder dem Vermögensertrag oder dem Arbeitsertrag oder stellt ein Gemisch beider dar, wobei aber die Trennung von Ertrag und Einkommen nicht in allen Fällen begrifflich gesichert werden konnte. Die darin liegende Schwierigkeit wurde durch

84) Dowell, Inc. tax Acts, Intr., p. 49 ff.

eine Aufzählung der Einkommensarten unter vier Hauptabteilungen und 19 Einzelfällen umgangen, wobei man den Einkommensbegriff durch eine besondere Aufzählung allgemeiner und besonderer Abzüge, die von dem als „Einkommen" bezeichneten Objekt gemacht werden durften, zu wahren suchte.

Von den vier Hauptgruppen des steuerpflichtigen Einkommens, die in dem Pittschen Einkommensteuergesetz aufgestellt wurden, geben nur die beiden ersten eine sachliche Bestimmung des Steuerobjekts, während die dritte Gruppe alle aus dem Ausland kommenden Einkommensarten unter sich begreift und die vierte Gruppe die sogenannte „sweeping clause" des Gesetzes darstellt, durch welche alle nicht besonders aufgezählten Einkommensarten gesetzlich der Besteuerung unterworfen wurden. Die erste Gruppe umfaßt in 14 Unterabteilungen die aus dem Grundbesitz oder der Bodenbewirtschaftung fließenden Einkommensarten, in welchen die Ertragsmomente den reinen Einkommenscharakter stark überwiegen, und auf die daher die meisten der gestatteten Abzüge zugeschnitten waren. In der zweiten Gruppe sind die aus dem Vermögen oder der gewerblichen und beruflichen Tätigkeit fließenden Einkommen aufgezählt, auf die der reine Einkommensbegriff leichter anwendbar ist.

Die zur Feststellung des reinen Steuereinkommens gestatteten Abzüge zerfallen 1. in allgemeine, d. h. solche, die von dem Gesamtbetrag des Einkommens gemacht werden durften (Lebensversicherungsprämien, Jahresrenten und Zuschüsse an Kinder und Verwandte), und 2. in besondere Abzüge, die nur von einzelnen besonders aufgeführten Einkommensteilen gemacht werden durften. Diese besonderen Abzüge lassen sich wieder in zwei Arten zerlegen: a) in solche, die zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung gewährt wurden (Abzug des Landsteuerbetrags, von Zehnten, kirchlichen Abgaben und des Betrags der assessed taxes, soweit das veranlagte Einkommen auch für diese Steuern als Bemessungsgrundlage gilt) und b) in solche Abzüge, die zur Ermittlung des Steuereinkommens dienten (Abzug von Renten, Dienstausgaben, Schuldzinsen und Kapitalsersatzkosten[85]). Die so objektiv bestimmte Steuerpflicht wurde durch die Befreiungsgrenze, die auf 60 £ jährlichen Ge-

85) Dowell, History, III, p. 103ff.

samteinkommens festgesetzt wurde, auf alle diejenigen Einkommen beschränkt, welche diesen Betrag überstiegen, womit nicht nur die durch das indirekte System bedingte Berücksichtigung der schwächeren Steuerkräfte durchgeführt, sondern auch die verwaltungstechnische Schwierigkeit umgangen wurde, welche in der Erfassung der kleinsten Einkommen lag. Das methodische Mittel aber, die subjektive und objektive Steuerpflicht zu ermitteln, war mit der zwangsweisen Deklaration des Gesamteinkommens, die von jedermann gefordert wurde, gegeben, so daß dadurch das ganze steuergesetzlich bestimmte Objekt auch tatsächlich der Besteuerung unterworfen werden konnte.

Eine statistische Erfassung der gesamten Steuerpflicht wird nicht nur durch die Mangelhaftigkeit der damaligen statistischen Aufstellungen erschwert, sondern durch den Umstand fast unmöglich gemacht, daß 1816 nicht nur die Einkommensteuer selbst, sondern auch das von ihr zeugende amtliche Material auf einen Parlamentsbeschluß hin dem Widerwillen der Mehrheit zum Opfer fiel. Für das Jahr 1800/1 sind in den Parlamentary Accounts von 1801 Angaben enthalten, die auch für die anderen Jahre ein ungefähres Bild der Einkommensverteilung gewähren können [86]).

Darnach betrug für die Einkommensklassen

	unter 200 £	über 200 £	Insgesamt
die Zahl der Veranlagungen	251 699	69 060	320 759
der Betrag des erfaßten Einkommens	18,660 Mill. £	56,016 Mill. £	74,676 Mill. £.

Der hauptsächlichste Widerstand, welchen die Pitt-Steuer gefunden hatte, war gegen die zwangsweise Deklaration des Gesamteinkommens und die dadurch verursachte Aufdeckung der privaten Vermögenslage gerichtet. Bei der Wiedereinführung der Einkommensteuer im Jahre 1803 sah sich daher Addington gezwungen, dieses methodische Mittel, die subjektive und objektive Steuerpflicht zu offenbaren und damit eines der wesentlichsten Merkmale der Einkommensbesteuerung fallen zu lassen. Da aber die Ertragsfähigkeit durchaus gesichert werden mußte, wenn die Steuer aufrecht erhalten werden

86) The Parlamentary Accounts and Papers for the year 1801/02.

sollte, so entstand zunächst die Notwendigkeit, ein neues methodisches Mittel zu finden, durch welches die Erfüllung der Steuerpflicht sichergestellt wurde und das doch die Notwendigkeit umging, die gesamte Vermögenslage des Steuerzahlers vor den Augen ehrenamtlicher Veranlagungskommissionen aufzudecken. Dieses Mittel fand Addington in der Zerlegung der bisher einheitlichen Steuer in fünf voneinander unabhängige Teilsteuern, in der Weise, daß nur für die unter jede derselben fallenden Einkommensteile eine Deklarationspflicht bestand und eine Gesamtdeklaration nur dann eintrat, wenn Anspruch auf gänzliche Steuerbefreiung erhoben wurde. Unterscheidet sich dieses Erhebungsverfahren nur wenig von dem in der Pitt-Steuer ausgeübten, so zog doch die Anwendung eines zweiten Verfahrens, das damit verbunden und überall dort, wo es möglich war, durchgeführt wurde, eine gänzliche Umgestaltung der bisherigen Steuerorganisation nach sich. Dieses zweite Verfahren, das der englischen Einkommensteuer ihr eigenartiges Gepräge verlieh, wird als „Erhebung an der Quelle" (stoppage at the source) bezeichnet und bedeutet, daß das Einkommen ohne Rücksicht auf den schließlichen Empfänger dort erfaßt wurde, wo es zuerst entstand. In bezug auf die subjektive Steuerpflicht bedeutet dieses Prinzip, daß sie dem ursprünglichen Einkommensempfänger zugeschoben wurde, der als Steuerzahler funktionierte und durch ein System der Überwälzung einen Teil der Steuerleistung auf den sekundären Einkommensempfänger ablud. Damit näherte sich das Erhebungsverfahren der Einkommensteuer dem in der indirekten Besteuerung angewandten und ordnete sich so methodisch mehr dem das ganze Steuersystem beherrschenden Prinzip unter. Die objektive Bestimmung der Steuerpflicht blieb in dem neuen Steuergesetz im wesentlichen unverändert, erfuhr aber eine Erweiterung durch die Einfügung der Einkommensteile, die aus der Kapitalsanlage in britischen Anleihepapieren flossen, die bisher von jeder Besteuerung entsprechend einer Bestimmung der Anleihegesetze verschont geblieben waren. Dem neuen Erhebungsprinzip gemäß wurde dagegen die Klassifikation der Einkommensarten neu gestaltet und nach fünf Gruppen, den sogenannten schedules [87]), angeordnet.

87) Schedules ist die technische Bezeichnung der Anlagen, die einem Gesetz beigegeben werden und hat auch hier in bezug auf die Einkommen-

In dem Einkommensteuergesetz von 1806 erfuhr die objektive Steuerpflicht eine weitere Ausdehnung durch die Herabsetzung der Befreiungsgrenze auf 50 £ jährlichen Gesamteinkommens und durch die Aufhebung des Rechts, die Wiederherstellungskosten vom veranlagten Einkommen abzuziehen. Mit unwesentlichen Änderungen wurde das Einkommensteuergesetz von 1806 bei der Wiedereinführung der Steuer durch Sir Robert Peel in derselben Fassung übernommen, mit der einen Ausnahme, daß die Befreiungsgrenze auf 150 £ hinaufgesetzt wurde. Diese Fassung ist die Grundlage aller späteren Einkommensteuergesetze geblieben, und in der folgenden Darstellung der objektiven und subjektiven Steuerpflicht, wie sie durch diese Neuordnung bestimmt wurde, legen wir darum das Gesetz von 1842 (5 a. 6 Vict. c. 35, 1842) zugrunde[88]).

Die gänzliche Umgestaltung der Organisation der englischen Einkommensteuer in den Gesetzen von 1803, 1806 und 1842 ist die unmittelbare Folge der Aufgabe der Deklarationspflicht für das Gesamteinkommen. Die Wirkung dieser Veränderung machte sich nicht nur in der neuen Bestimmung der subjektiven, sondern auch der objektiven Steuerpflicht geltend. Das in der Pitt-Steuer ausgedrückte Prinzip der subjektiven Steuerpflicht, nach welchem alle von der britischen Souveränität überhaupt erfaßbaren Einkommensempfänger zur Steuerleistung herangezogen wurden, behielt zwar seine grundsätzliche Geltung auch in der neuen Organisation, es erfuhr aber eine von der früheren völlig veränderte Ausdrucksweise, die in der allgemein durchgeführten Trennung des Steuerzahlers vom endgültigen Steuerträger hervortrat. Dabei wurde jedoch die subjektive Steuerpflicht von dem Gesamteinkommen losgelöst und mit dem Teileinkommen verbunden. So wird in der neuen Gestaltung der englischen Einkommensteuer die subjektive Steuerpflicht den einzelnen Einkommensquellen zugeordnet und verliert ihre Bedeutung als ein selbständiges und wesentliches Merkmal der Einkommensbesteuerung. Im folgenden findet sie des-

---

steuer keine andere Bedeutung. Die schedules werden fortlaufend mit den Buchstaben des Alphabets benannt. In dem Einkommensteuergesetz hat sich die Anordnung der schedules erhalten und ihre Benennung wurde zur Abkürzung auf die Einkommensarten übertragen, die jeweils unter ihnen zusammengefaßt waren.

88) Vgl. hierzu Dowell, Income tax Acts, Introd.

halb nur in Verbindung mit der objektiven Steuerpflicht nach den Kategorien der fünf schedules ihre Darstellung.

Eine unmittelbare Schwierigkeit, die sich aus dem Wegfall der allgemeinen Deklarationspflicht ergab, lag in der Offenbarung der Steuerpflicht überhaupt, soweit sie durch das Merkmal des Einkommensbezugs bedingt wurde. Dieser Schwierigkeit wurde dadurch begegnet, daß jedermann, der in irgendwelcher Form an einen Dritten Einkommen auszahlte, vor allem also Arbeitgeber, Rentenzahlungsstellen usw. auf Aufforderung hin verpflichtet waren, diese Einkommensempfänger namhaft zu machen. Dieselbe Pflicht bestand auch für Hausinhaber, die eine Liste sämtlicher selbständigen Hausinsassen einzureichen hatten, und für Grundbesitzer, die alle zu ihrem Besitz gehörenden und verpachteten Gutsteile mit den Namen der Pächter anzugeben hatten. Mit diesen Bestimmungen war die Möglichkeit gegeben, den Umkreis der steuerpflichtigen Personen auf indirekte Weise zu offenbaren und der Steuer zu unterwerfen. Dazu kam noch die weitere Verpflichtung, die für jedermann galt, ob er steuerpflichtig war oder nicht, auf Aufforderung der Veranlagungskommission hin eine Deklaration abzuliefern [89]).

Dienten diese Anordnungen wesentlich nur als technische Hilfsmittel, die der subjektiven Steuerpflicht unterliegenden Einkommensempfänger überhaupt festzustellen, so wurde die eigentliche Steuerpflicht nach den objektiven Merkmalen der Einkommensart und den subjektiven des Einkommensbezugs durch die unter den fünf schedules enthaltenen Bestimmungen begründet. In dieser Beziehung liegt der Unterschied zwischen den beiden Steuern darin, daß die kasuistische Aufzählung der Einkommensteile in der Pitt-Steuer durch eine generelle Einteilung der Einkommensarten in der Peel-Steuer ersetzt wurde. Damit wurde in der Peel-Steuer nicht mehr das Gesamteinkommen in seiner Zusammenfassung bei der Einkommen beziehenden Person besteuert, sondern es wurden die voneinander unabhängigen Einkommensarten ohne Rücksicht darauf, ob und wo sie schließlich zu einem Gesamteinkommen zusammenflossen, dort besteuert, wo sie ursprünglich entstanden. Damit aber war auch das Merkmal einer wirklichen Einkom-

89) Vgl. Income tax Act 1842, sect. 48 und 50.

mensbesteuerung aufgegeben, daß das Einkommen begrifflich einen letzten Abschluß darstellt, da die in den schedules zusammengefaßten Einkommensarten gleichzeitig ursprüngliche und abgeleitete Einkommen unter sich begriffen, die auf dem Weg ihrer weiteren Verteilung sich erst nach der Besteuerung trennten und dabei an verschiedene nicht durch die Einheit der Person zusammengefaßte Wirtschaftseinheiten fließen konnten. Damit war aber die reine Scheidung zwischen Ertrag und Einkommen teilweise verwischt und eine klare Bestimmung des „Einkommens" als dem der Besteuerung unterworfenen Objekt unmöglich geworden, soweit der Steuerzahler in Betracht kam. Fassen wir nur das Verhältnis dieses zu dem besteuerten Objekt ins Auge, so stellt sich die jetzige englische Einkommensteuer teilweise als eine besondere Art der Ertragsbesteuerung dar, und erst am Abschluß des ganzen Besteuerungsprozesses, also bei der Überwälzung der Steuerleistung auf den eigentlichen Steuerträger, tritt das Merkmal des reinen Einkommens wieder deutlich hervor. So zerfällt die englische Einkommensbesteuerung in zwei nicht deutlich getrennte, aber zeitlich doch aufeinanderfolgende Besteuerungsformen: einmal in eine Form der direkten Ertragsbesteuerung bei dem Steuerzahler und zum anderen in eine Form indirekter Einkommensbesteuerung durch das Mittel der Überwälzung auf den Steuerträger. Darin liegt die charakteristische Art der englischen Einkommensbesteuerung, wie sie mit der Addingtonschen Steuer von 1803 neu geschaffen wurde, und wir werden sehen, daß der weitere Verlauf der inneren Entwicklungsgeschichte der Einkommensteuer wesentlich in einer allmählich fortschreitenden Rück- oder Umbildung dieser Form in die einer reinen Einkommensbesteuerung bestand.

Die Zerlegung des Gesamteinkommens in seine ursprünglichen Teile nach den möglichen Einkommensarten schloß sich äußerlich an die kasuistische Aufzählung, wie sie die Pitt-Steuer gab, an. Die erste Gruppe derselben, welche die Einkommen aus Grundbesitz und Bodenbewirtschaftung umfaßte, zerlegte sich dabei in zwei selbständige Teile, indem die aus dem Besitz stammenden Einkommen (sched. A), von den aus der Bewirtschaftung sich ergebenden (sched. B) getrennt wurden, und zwar auch dann, wenn Besitz und Bewirtschaftung bei ein und

derselben Person vereinigt waren. Die dritte Gruppe (sched. C) enthielt alle Einkommen, die aus der Kapitalsanlage in Staatspapieren flossen und die aus der Staatskasse bezahlt wurden[90]). Die zweite Einkommensgruppe der Pitt-Steuer deckt sich inhaltlich wieder mit den schedules D und E, ist aber hier in der Weise auseinander gelegt, daß die gewerblichen Einkommen jeder Art (sched. D) von den beruflichen, soweit sie aus der Staatskasse gezahlt wurden (sched. E), getrennt wurden.

Von diesen fünf Teilsteuern nehmen nun die beiden ersten (schedules A u. B) insofern eine Sonderstellung ein, als sie durch die Bestimmung sowohl des durch sie erfaßten Objekts als auch durch die Art der Steuerleistung eng miteinander verknüpft erscheinen. Besteuerungsgrundlage und Steuerquelle sind in beiden Teilsteuern wenigstens in weitem Umfang dieselben. In beiden ist die objektive Grundlage der Grund und Boden mit allem Zubehör, wobei nun unter sched. A die Bemessungsgrundlage das Merkmal des Besitzes, unter sched. B aber das Merkmal der Bewirtschaftung bildet. Bei beiden Teilsteuern aber ist auch die Steuerquelle genau dieselbe, nämlich der Bodenertrag, der in seine beiden Bestandteile: Arbeitsertrag und Kapitalsertrag zerlegt wird. Die beiden hieraus stammenden Einkommen, das Arbeitseinkommen und das Kapitalseinkommen, erscheinen deshalb als die abgeleiteten Einkommensarten des Bodenwirtschaftseinkommens, das ursprünglich nicht aus der Tatsache des Besitzes, sondern der Bodenbewirtschaftung entspringt. So wird hier das Prinzip der Erfassung an der Quelle in der Weise anwendbar, daß die Pflicht der Steuerleistung sowohl in bezug auf die unter sched. A veranlagten Besitz- oder Kapitalseinkommen, als auch der unter sched. B veranlagten Arbeitseinkommen auf ein und dieselbe Person, den Bewirtschafter, gelegt wird. Es werden hier also beide Teileinkommen, die getrennt veranlagt wurden, zum Zweck der Besteuerung wieder zu dem einen Bodeneinkommen vereinigt. Wo Bewirt-

90) Sched. C lautet in der Fassung des Einkommensteuergesetzes von 1842, sect. 1: „Upon all profits arising from annuities, dividends and shares of annuities, payable to any person etc. out of any public revenue etc." Dabei stellen die „annuities" die Verzinsung und die Rückzahlungsquoten der fundierten Staatsschuld dar, während „dividends und shares of annuities" Teilzahlungen der Annuitäten bedeuten. 1853 wurde vor „annuities" noch das Wort „interest" eingeführt, womit die Verzinsung der unfundierten Schuld (der Exchequer Bonds and Bills, Treasury Bills) erfaßt wird.

schaftung und Besitz getrennt sind, Arbeits- und Kapitaleinkommen darum verschiedenen Wirtschaftseinheiten zufließen, also in den Fällen, wo irgend eine Form der Pachtung besteht, tritt die Steuerüberwälzung in der Weise ein, daß der Steuerzahler (Bewirtschafter, Pächter) den auf das Kapitaleinkommen entfallenden Steueranteil bei dem Grundbesitzer durch einen Abzug von der für die Bodenbenutzung zu zahlenden Rente (Pacht) in Anschlag bringt. Dabei bildet das Steuerobjekt unter sched. A das volle aus dem Besitz stammende Kapitaleinkommen, das nach dem durchschnittlichen Betrag der in den drei vorausgegangenen Jahren gezahlten Rente berechnet wird. Das Prinzip, das Einkommen an der Quelle zu erfassen, tritt auch hier wiederum hervor, indem keinerlei Lasten in Abzug gebracht werden dürfen, die sich aus irgend einer Form der Besitzbelastung ergeben. Wo eine solche stattfindet, steht dem Besitzer die Überwälzung des entsprechenden Steueranteils durch Abzug von der rechtlichen Verpflichtung zu.

Unter der sched. B ist das Steuerobjekt identisch mit dem unter sched. A Veranlagten, mit dem einen Unterschied, daß der Ertrag der nicht zur Bewirtschaftung gehörigen Wohnhäuser von dem Gesamtertrag in Abzug gebracht wird. (Ökonomiegebäude dagegen sind mit eingeschlossen.) Dieses Objekt wird als angenommener Maßstab des Bewirtschaftungseinkommens der Besteuerung zugrunde gelegt und nicht der tatsächlich erzielte Ertrag. Doch wird im Gegensatz zu sched. A an dieses Objekt nicht der volle Steuersatz, sondern ein ermäßigter Satz angelegt, der 1842 für England auf $^1/_2$ und für Schottland, wo der Wirtschaftsertrag niedriger angesetzt wurde, auf $^1/_3$ des Normalsatzes festgesetzt wurde. Dasselbe Verhältnis wie für Schottland wurde 1853 auch auf Irland übertragen. 1894 wurde bei einem Normalsatz von 8 d der Satz unter sched. B mit 3 d für alle drei Länder vereinheitlicht. Durch das Finanzgesetz von 1896 wurde diese Form der Veranlagung aufgegeben und der Bewirtschaftungsertrag für sched. B auf $^1/_3$ des unter sched. A veranlagten Besitzertrags festgesetzt und der Normalsatz auch auf die unter sched. B veranlagten Einkommen angewandt. Diese eigentümliche Form der Berechnung des Steuerobjekts hängt mit der allgemeinen Unzuverlässigkeit der landwirtschaftlichen Buchführung zusammen, die auch jetzt noch nicht überwunden ist und die genaue Berechnung des tatsächlichen Er-

trags unmöglich macht. Durch das Finanzgesetz von 1887 wurde die Wahl freigegeben, die aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit stammenden Einkommen unter sched. D nach den für die gewerblichen Einkommen geltenden Bestimmungen zu veranlagen. Daß von dieser Vergünstigung nur ein geringer Gebrauch gemacht wird, zeigt, wie wenig die dazu nötige Voraussetzung einer geregelten Buchführung auch heute noch vorhanden ist[91]).

Wenn sich unter den beiden schedules A und B noch ein mit der Deklarationspflicht verbundenes besonderes Veranlagungsverfahren notwendig machte, fällt dieses bei der Eigenheit der hier erfaßten Einkommensart unter der sched. C völlig weg. Da es sich hier ausschließlich um Einkommensarten handelt, die durch amtliche Zahlungsstellen zur Verteilung gelangen, läßt sich bei diesen Einkommen das Prinzip der Erfassung an der Quelle in seiner vollendetsten Einfachheit in der Weise durchführen, daß der jeweils fällige Steuerbetrag an den Auszahlungsstellen einbehalten und auf dem Wege der Abrechnung der Staatskasse zugeführt wird. Soweit diese Einkommen solchen Empfängern zufließen, die Anspruch auf Steuerfreiheit haben, weil ihr Gesamteinkommen unter der Befreiungsgrenze bleibt, ergibt sich hieraus freilich eine Komplikation des Systems, indem im Falle des nachgewiesenen Anspruchs die einbehaltenen Beträge rückvergütet werden müssen.

Genau dasselbe gilt auch für die unter sched. E veranlagten und vom Staat ausbezahlten Einkommensarten, bei denen der Steuerbetrag ebenfalls vor der Auszahlung in Abzug gebracht wird. Die Notwendigkeit der Rückvergütung tritt auch hier hervor und wird noch seit der Einführung des Gradationssystems vermehrt, indem der Anspruch auf einen Steuernachlaß ebenfalls erst durch Bildung des Gesamteinkommens nachgewiesen werden kann, so daß also auch hier die an einem Teil des Einkommens vorgenommene Einziehung des Steuerbetrags durch Rückzahlung wieder vergütet werden muß. So sind es vor allem diese beiden schedules, die durch die Art ihres Erhebungsverfahrens das Abatementsystem erschwert haben.

Die umfassendste und ihrem Ertrag nach entwicklungsfähigste aller Teilsteuern enthält sched. D. Die unter dieser

91) Vgl. hierzu die Finanzgesetze von 1842, 1853, 1887, 1894 und 1896.

zusammengefaßten Einkommen sind unter sechs Fällen aufgeführt, von denen aber nur die beiden ersten Bedeutung besitzen, welche die gewerblichen und beruflichen Einkommen, soweit sie nicht durch andere schedules erfaßt werden, enthalten. Die objektive Bestimmung der unter dieser schedule veranlagten Einkommen beruht auf der Deklaration des jährlichen Einkommens, soweit es den aufgeführten Quellen entstammt und nach den für die jährlich zu ziehende Bilanz geltenden Regeln festgestellt wird. Von den veranlagten Einkommen dürfen nur die schlechten Schulden, nicht aber Ausgaben, die dem Erwerbsbetrieb als solchem fremd sind, wie die Ausgaben für den Familienunterhalt, aber auch nicht Ausgaben für Kapitalsersatz, Wiederherstellungskosten oder Schuldverzinsung in Abzug gebracht werden. Dagegen ist auch wieder in allen den Fällen, wo ein Teil des Einkommens infolge irgend welcher rechtlicher Verpflichtungen, die auf dem unter dieser schedule veranlagten Objekt ruhen, dem Empfänger wieder entzogen wird, die Überwälzung eines entsprechenden Teiles auf den endgültigen Einkommensempfänger steuergesetzlich vorgesehen. Eigentümlich ist dieser schedule eine Bestimmung, nach der in solchen Fällen, wo eine Person gleichzeitig an mehreren Unternehmungen beteiligt ist oder sie ganz betreibt, die in einem Betrieb erlittenen Verluste von den gesamten unter dieser schedule veranlagten Einkommen in Abzug zu bringen, eine Bestimmung, durch welche die Einheit des Einkommensempfängers für die hier veranlagten Einkommen hergestellt wird und in welcher der selbständige Charakter dieser Teilsteuer deutlich hervortritt.

Durch diese Gestaltung der subjektiven und objektiven Steuerpflicht, wie wir sie jetzt dargestellt haben, und durch welche die Einheit des Steuerzahlers sowohl als des Gesamteinkommens aufgegeben wurde, erscheint die Zerlegung der früher einheitlichen Einkommensteuer in eine Gruppe von Teilsteuern mit scharf gesondertem Objekt und ebenso scharf abgesonderter subjektiver Steuerpflicht in dem Einkommensteuergesetz von 1842 so extrem durchgeführt, daß auch die zum Nachweis der Steuerbefreiung geltende Zusammenfassung der Teileinkommen zu dem Gesamteinkommen einer Wirtschaftseinheit die tatsächliche Einheit der Besteuerung nicht herzustellen vermochte. Dagegen trat von einer anderen Seite her in die innere Entwicklung der Einkommensteuerorganisation

ein Moment ein, das in seiner Fortbildung die verloren gegangene Verbindung der Teilsteuern zu einer einheitlichen Steuer wieder herstellte und immer enger knüpfte. Dieses Moment entstammte der mit dem Abatementsystem beginnenden Berücksichtigung der individuellen Leistungsfähigkeit, die in der Peel-Steuer nur in der Befreiungsgrenze zum Ausdruck kam, die aber in dieser Form nicht mehr genügte, als die stärkere Heranziehung der Einkommensteuer zur Bedarfsdeckung zu einem finanzpolitischen und fiskalischen Bedürfnis wurde. So war mit dem Abatementsystem das treibende Moment gegeben, das die subjektive Einheit der Einkommensteuer wieder herstellte. Bevor wir aber dieser Entwicklungslinie im einzelnen nachgehen, haben wir uns den nach 1842 auftauchenden und mit der begrifflichen Abgrenzung der Steuerpflicht verbundenen Fragen, sowie der tatsächlichen Einkommensentwicklung als der Grundlage der Ertragsentwicklung zuzuwenden.

§ 2.

Die begriffliche Fortentwicklung der objektiven Steuerpflicht.

Die Abgrenzung der objektiven Steuerpflicht in dem Einkommensteuergesetz von 1842 ist die Grundlage der Einkommensentwicklung in der folgenden Zeit geblieben, ohne eine grundsätzliche Abänderung zu erfahren. Freilich blieb diese Bestimmung des Steuerobjekts nicht ganz unangefochten, und vor allem waren es drei Fragen, die in dieser Beziehung schon in den ersten Jahren nach der Wiedereinführung der Steuer auftauchten und vor allem vor der Einkommensteuerkommission von 1851 und 1852 lebhafte, aber auch widersprechende Erörterung fanden[92]). In diesen Fragen waren zu einem guten Teil die mannigfachen Gegengründe, die gegen die Steuer erhoben wurden, begründet und von ihrer Lösung hing so teilweise zwar nicht die Existenz, aber doch die Ertragsfähigkeit der Steuer ab.

Zunächst war es die Frage der Befreiungsgrenze, die in doppelter, aber entgegengesetzter Richtung für eine Fülle von Bedenken und Einwänden Anlaß und Gründe darbot. Soweit

92) Vgl. hierzu die beiden Reports of the Select Committee on Income tax von 1852.

man die rein finanzielle Ertragsfähigkeit der Einkommensteuer als Wertmaßstab anwendete, konnte man sich der Einsicht nicht verschließen, daß die Aufrechterhaltung einer Befreiungsgrenze überhaupt nicht nur einen erheblichen Teil des gesamten Volkseinkommens von der Besteuerung befreite, sondern auch der Möglichkeit einer unrechtmäßigen Steuerhinterziehung breiten Spielraum gewährte. Die Versuchung, das Gesamteinkommen unter die Befreiungsgrenze zu bringen, lag gerade für die Einkommen, welche die Untergrenze nur wenig überschritten, sehr nahe und führte auch tatsächlich in den ersten Jahren nach der Wiedereinführung der Einkommensteuer zu einer zunehmenden Verminderung des gesamten von der Steuer erfaßten und deklarierten Einkommens. In dieser Hinsicht machte sich darum das Bestreben geltend, die Befreiungsgrenze zwar nicht völlig zu beseitigen, aber doch so weit herabzusetzen, daß der Ertrag der Einkommensteuer durch unrechtmäßige Umgehung der Steuerpflicht wegen der Kleinheit der in Betracht kommenden Beträge nicht mehr beeinträchtigt werden konnte. Dazu aber kam der Umstand, daß durch das System der Erfassung an der Quelle zahlreiche Einkommensbeträge besteuert wurden, bevor sie ihrem letzten Empfänger zuflossen, die geleisteten Zahlungen also in den Fällen, wo das Gesamteinkommen unter der Befreiungsgrenze blieb, wieder rückvergütet werden mußten. Diese Komplikation des Erhebungsverfahrens mußte um so größer sein, je höher die Befreiungsgrenze war, und so wurde eine Herabsetzung der Befreiungsgrenze auf 50 oder 60 £ jährlichen Gesamteinkommens gefordert, und teilweise kam Gladstone dieser Forderung 1853 auch entgegen, als er die Steuerfreiheit auf Einkommen unter 100 £ beschränkte.

Andererseits aber ging aus den Fragen der allgemeinen steuerlichen Belastung die Forderung hervor, die direkte Besteuerung erst von einer bestimmten Einkommensstufe an eintreten zu lassen, da die Leistungsfähigkeit der unteren Klassen durch die bestehende indirekte Besteuerung hinreichend erschöpft wurde. Je mehr nun aber die durch die indirekte Besteuerung verursachte Gesamtbelastung anwuchs und je mehr sich das ursprüngliche Verhältnis der beiden Besteuerungsmethoden verschob, desto mehr trat auch wieder die Forderung, die Steuerbefreiung zu erweitern, hervor und wurde durch die gleichzeitige Verschiebung der Einkommensverteilung, durch

welche das Schwergewicht der direkten Besteuerung immer mehr nach den höheren Einkommensklassen zu verschoben wurde, unterstützt. So findet denn auch die Veränderung der finanziellen Stellung der Einkommensteuer an den Wendepunkten ihren Ausdruck in der Erhöhung der Befreiungsgrenze auf 150 £ und auf 160 £ (1876 und 1894), womit allerdings auch die Komplikation des Erhebungsverfahrens durch die Notwendigkeit vermehrter Rückzahlungen wesentlich verstärkt wurde.

Die zweite umfassendere Frage, die sich aus der Bestimmung der objektiven Steuerpflicht ergab, bezieht sich auf die Abzüge, die von den erfaßten Einkommen gemacht werden durften, um das steuerpflichtige Reineinkommen zu ermitteln. Auch diese Frage, die sich wesentlich auf die unter den schedules A und D veranlagten Einkommensarten beschränkte, hing eng mit dem Erhebungsverfahren an der Quelle des Einkommens zusammen und spitzte sich schließlich zu der Streitfrage zu, inwieweit die 1842 getroffenen Bestimmungen eine Doppelbesteuerung des gleichen Einkommens in verschiedenen Händen oder aber eine Besteuerung solcher Beträge nach sich zogen, die nicht eigentlich als steuerpflichtiges Einkommen gelten konnten. Diese Fragen fanden ihre Erörterung namentlich in dem Bericht der Einkommensteuerkommission von 1861 und führten in dieser zu dem Vorschlag, statt des Einkommens den kapitalisierten Wert der Einkommensquelle zur Bemessungsgrundlage für die Steuer zu machen, um damit einer durch die Erzeugung des Einkommens hervorgerufenen Wertverminderung der Einkommensgrundlage (wie dies beim Abbau von erdigen und metallischen Bodenschätzen der Fall ist) Rechnung zu tragen[93]). Dieser Vorschlag, der einer völligen Aufgabe des Einkommensmerkmals gleichgekommen wäre, und die Steuer in eine Vermögenssteuer umgewandelt hätte, fand zwar keine Zustimmung, doch blieb daneben noch immer die Frage offen, inwieweit die Abnutzung des Einkommen erzeugenden Kapitals und der Ersatz von Kapitalsunkosten, dann aber auch Kapitalsverluste in Abzug gebracht werden sollten, um die Besteuerung des reinen und als solchen frei verfügbaren Einkommens zu sichern. Diese Frage fand ihre Regelung erst im Jahre 1878

---

[93]) Vgl. hierzu den Report of the Select Committee on Income tax von 1861.

(und später 1907 wieder) durch die Erlaubnis, die Abnutzung des stehenden Kapitals (depreciation by reason of wear and tear) von dem veranlagten Einkommen in Abzug zu bringen. Unter sched. A fand das grundsätzlich gleiche Problem, durch Berücksichtigung der zur Einkommensgewinnung erforderlichen Unkosten nur das frei als solches verfügbare Reineinkommen zum Steuerobjekt zu machen, seine Lösung erst im Jahre 1894, indem von dem unter sched. A veranlagten Einkommen für landwirtschaftliche Betriebsgebäude $^1/_8$, für alle anderen Gebäude dagegen ein $^1/_6$ des veranlagten Einkommens als Ersatz der erforderlichen Unkosten in Abzug gebracht werden durfte[94]). Die finanzielle Bedeutung dieser Bestimmungen geht daraus hervor, daß im Jahre 1910/11 unter sched. A 42 Millionen £ und unter sched. D 25 Millionen £ von dem gesamten veranlagten Einkommen in Abzug gebracht werden durften und so der Besteuerung entgingen.

Eine Verschiebung innerhalb der schedules, die aber keine merkliche Beeinflussung der Einkommensentwicklung zur Folge hatte, trat insofern ein, als 1866 die Einkommensarten aus solchen Unternehmungen, die an einen bestimmten Standort gebunden waren (wie Bergwerke, Steinbrüche, Eisenbahnen, Gaswerke usw.) und deshalb bisher unter sched. A (Grundbesitz) veranlagt worden waren, auf sched. D übertragen wurden.

Eine dritte Gruppe von Einwendungen gegen die objektive Bestimmung der Steuerpflicht, wie sie 1842 gegeben worden war, ergab sich aus dem Verfahren, nach welchem die gewerblichen Einkommen unter sched. D nach dem Durchschnitt der letzten drei vorausgegangenen Jahre berechnet wurden, statt mit dem tatsächlichen Betrag des laufenden Jahres veranlagt zu werden. In den Fällen, wo es sich um außerordentlich von Jahr zu Jahr anwachsende oder zurückgehende Einkommen handelte, ergab sich aus diesem Berechnungsverfahren entweder eine Benachteiligung der Staatskasse, indem das veranlagte Steuereinkommen unter dem tatsächlich erzielten Einkommen zurückblieb oder andererseits eine Mehrbesteuerung des Steuerzahlers, wenn das erzielte Einkommen des laufenden Jahres den Durchschnitt der drei vorausgegangenen Jahre nicht erreichte. Dazu kam

94) Vgl. hierzu das Gesetz von 1878, 41/42. Vict. c. 15, sect. 12; ferner Finance Act 1894, sect. 35 und Finance Act 1907, sect. 13.

noch der weitere Umstand, daß in solchen Fällen, wo auf eine wirtschaftliche Hochkonjunktur ein plötzlicher und starker Rückschlag eintrat, das steuerpflichtige Einkommen also auf Grund eines außerordentlich hohen Durchschnitts veranlagt wurde, die Steuerleistung um so drückender empfunden wurde, je heftiger der Rückschlag gewesen war. Andererseits aber lag in dem System auch wieder insofern eine Benachteiligung der Staatskasse, als sie von außerordentlich günstig verlaufenen Wirtschaftsjahren nicht den gleichen Vorteil hatte, den die Einkommensempfänger für sich in Anspruch nehmen konnten. Das Einkommensteuergesetz von 1842 sah zwar für den Einkommensteuerzahler eine Erleichterung in der Weise vor, daß auf den Nachweis hin, daß das erzielte Einkommen eines Jahres unter dem Veranlagungsdurchschnitt blieb, das Einkommen des laufenden Jahres mit in die Durchschnittsberechnung eingesetzt und der Mehrbetrag der Steuer zurückerstattet werden konnte. Diese Vergünstigung blieb einseitig auf den Einkommensteuerzahler beschränkt, während der Fiskus keine Möglichkeit hatte, in den Fällen, wo das erzielte Einkommen den veranlagten Betrag überstieg, eine Nachzahlung zu fordern. Diese Einseitigkeit wurde durch das Einkommensteuergesetz von 1907 noch zugunsten des Steuerzahlers verschärft. Nach dieser Neuordnung kann auf Antrag und den Nachweis hin, daß das erzielte Einkommen den Dreijahrsdurchschnitt nicht erreicht, die auf diesen gegründete Veranlagung vollständig durch das tatsächlich erzielte Einkommen ersetzt werden. Damit fällt nicht nur jede Benachteiligung des Steuerzahlers weg, sondern verkehrt sich sogar in eine sehr wesentliche Begünstigung, da auch jetzt noch der Staat außerstande ist, das tatsächlich erzielte Einkommen zu besteuern, wenn dieses den durchschnittlichen Ertrag der letzten drei Jahre übersteigt[95]). Finanziell bedeutet diese Regelung der Veranlagungsberechnung eine Beeinträchtigung des Einkommensteuerertrags, da in günstigen Jahren das Einkommen nur nach dem Durchschnitt der vorausgegangenen letzten drei Jahre berechnet wird, während in ungünstigen Jahren das tatsächlich erzielte Einkommen zur Grundlage der Besteuerung gemacht wird. Damit wird aber

95) Vgl. Einkommensteuergesetz 1842, sect. 133 und Finance Act 1907, sect. 6. Ferner den Report of the Departmental Committee 1905.

in die Einkommensteuer ein höchst bedenkliches Moment getragen, durch das sie in hohem Maße den Konjunkturrückschlägen unterworfen wird, ohne aber jemals an dem wirtschaftlichen Aufschwung den gleichen Anteil nehmen zu können. Wenn man bedenkt, daß die Einkommen unter sched. D, die hier in Betracht kommen, einen prozentual immer steigenden Anteil an dem gesamten Steuereinkommen haben, und daß sie einen großen Teil jener Einkommen umfassen, die sehr gegensätzlichen Schwankungen unterworfen sind (man denke an den spekulativen Handel mit allen Naturprodukten!), so wird die finanzielle Bedeutung dieses Verfahrens klar, wenn sie sich auch statistisch in keiner Weise erfassen läßt.

Auf dieser Grundlage nun, die durch die begriffliche und tatsächliche Abgrenzung der objektiven Steuerpflicht gebildet wird, hat sich seit 1842 die Entwicklung des von der Einkommensteuer erfaßten Einkommens vollzogen. Im ganzen genommen, hat die objektive Steuerpflicht begrifflich keine Erweiterung, sondern mehrfache Einschränkung erfahren. Ein Umstand freilich kommt hier noch in Betracht, der die Wirkung hatte, die tatsächliche Steuerpflicht zu erweitern, indem durch die weitergehende Auslegung der begrifflichen Bestimmungen der einzelnen Steuergesetze zahlreiche Einkommen der Besteuerung unterworfen wurden, die ihr früher entgingen. Während noch 1869 für die steuergesetzliche Auslegung der Grundsatz aufrecht erhalten wurde, daß das Steuergesetz nur insoweit Geltung habe, als die Steuerpflicht ausdrücklich durch den Buchstaben des Gesetzes in jedem einzelnen Fall begründet sei, setzte sich nach und nach die Anschauung durch „that the only safe rule is to look at the words of the enactments and see what is the intention expressed by these words", so daß die Steuerpflicht nicht durch den Buchstaben allein, sondern vor allem durch die darin ausgedrückte Absicht begründet wird[96]). Daß diese Wandlung in der Auslegung der Steuergesetze für alle strittigen Fälle von großer Bedeutung sein mußte, und darum auch finanziell zum Ausdruck kam, leuchtet ohne weiteres ein. Im nächsten Abschnitt werden wir nun auf die tatsächliche Entwicklung des erfaßten Einkommens eingehen, um daraus die Bedeutung zu erkennen, welche dieser Entwicklung für die Ertragsgestaltung der Steuer zukam.

96) Siehe Dowell, Inc. tax Acts, Introd., p. 70.

§ 3.

Die Bedeutung und die Ursachen der Einkommensentwicklung.

Die Möglichkeit, ein Objekt zur Grundlage eines Besteuerungsverfahrens zu machen, ist stets nur dann gegeben, wenn ihm das Merkmal einer gewissen Dauerhaftigkeit zukommt, die eine periodische Wiederholung der Ertragsgewinnung sichert. Wo dieses Merkmal fehlt, können zur Deckung des dauernden Bedarfs zwar trotzdem Mittel aufgebracht werden, etwa in der Weise von Kontributionen, Zwangs- oder auch regelmäßigen Anleihen. Da die Notwendigkeit der Bedarfsdeckung aber sich aus einem dauernden Bedarf ergibt, der sich als die Folge der ganzen umfassenden Staatstätigkeit darstellt, so empfehlen sich diese Mittel ihres außergewöhnlichen Charakters wegen auch nur zur Befriedigung außergewöhnlicher Anforderungen, sie können aber um so weniger zur dauernden Form des Deckungsverfahrens werden, als sie durchweg Quellen entstammen, die nur eine begrenzte Leistungsfähigkeit besitzen und einen dauernden Ertrag nicht sicherstellen. Solche Mittel eignen sich aber auch deshalb nicht zu ordentlichen Finanzmitteln, weil sie eine nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Leistungsfähigkeit vorzunehmende Verteilung der Gesamtbelastung ausschließen. So können zur Grundlage eines geregelten und dauernden Systems staatlicher Einnahmegewinnung eben nur solche Objekte gemacht werden, die alljährlich einen bestimmten Ertrag zu bringen vermögen und dabei eine derartige Verteilung des Gesamtertrags auf die einzelnen Steuerzahler ermöglichen, daß der Grundsatz der Leistungsfähigkeit zur Geltung kommt. Deutlich wird dieser Grundgedanke in der indirekten Besteuerung, wo die periodische Wiederkehr des Verbrauchs bestimmter Gegenstände auch einen periodischen Ertrag der auf diese Gegenstände gelegten Steuern zur Folge hat und wo gleichzeitig auch die Möglichkeit der Bedarfseinschränkung eine freiwillige Bestimmung der Steuerleistung nach der individuellen Steuerkraft gestattet. Weniger deutlich scheint das Merkmal der periodischen Wiederkehr in den Objekten zu liegen, die den Formen der Stempelsteuern, Nachlaß- und Wertzuwachs- oder ähnlichen Steuern unterliegen, doch wird hier das Merkmal der Periodizität vom eigentlichen Objekt

auf die an ihm oder mit ihm vorgenommene Handlung übertragen, die bei ähnlichen Objekten in genügender Häufigkeit wiederzukehren pflegt, um zur Grundlage eines Besteuerungsverfahrens gemacht werden zu können. Mit der begrifflichen Bestimmung des Objekts direkt verbunden erscheint das Merkmal der periodischen Wiederholung aber bei all den Objekten, die sich selber als das Ergebnis einer dauernden Grundlage darstellen, und so werden von dem einen Gesichtspunkt einer dauernden und regelmäßigen Einnahmegewinnung aus alle Ertragssteuern zu einer sehr geeigneten Form der staatlichen Besteuerung, und das um so mehr, als diesen Steuern und ihren Objekten unter normalen Verhältnissen noch ein weiteres Merkmal zukommt, das den übrigen Objekten nicht oder doch nicht im selben Grad eigen zu sein pflegt, das Merkmal der Wachstumsfähigkeit. Zwar kommt auch der Verbrauchsbesteuerung und der Verkehrsbesteuerung die Eigenschaft einer natürlichen Wachstumsfähigkeit zu, es ist jedoch leicht erkennbar, daß diese Fähigkeit nicht den untergelegten Objekten als solchen eigentümlich ist, sondern sekundär durch eine Steigerung des Konsums oder der Verkehrsakte infolge einer Zunahme der Bevölkerung und ihres durchschnittlichen oder absoluten Wohlstandes gewonnen wird. Sie beruht also im letzten Grund auf der umfassenden Steigerung und Vermehrung der gesamten Volkswirtschaft, deren unmittelbare Erscheinungsformen aber die Zunahme des Wirtschaftsertrags und des Einkommens sind. Da aber diese Wirtschaftsergebnisse selbst zur Grundlage von Besteuerungsmethoden gemacht werden können, so wird an diesen Objekten auch das Merkmal der Wachstumsfähigkeit am unmittelbarsten zum Ausdruck gelangen können.

Dieses zweite Merkmal aber ist finanzpolitisch und steuertheoretisch nicht minder bedeutsam als das erste der Periodizität, denn auf ihm gründet sich die Möglichkeit, einen wachsenden Bedarf ohne immer wieder sich wiederholende Reformen und Ergänzungen des bestehenden Einnahmesystems notwendig zu machen, und daraus ergibt sich das finanzpolitische Ideal eines Besteuerungssystems, dessen Glieder eine der Bedarfsvermehrung genau entsprechende Fähigkeit der Ertragsvermehrung besitzen. Dieses Ideal hängt freilich nicht nur von der Tauglichkeit der Objekte, die dem Besteuerungssystem zugrunde gelegt wurden, ab, sondern auch von der Geschwindigkeit der Bedarfs-

vermehrung, die in den meisten Fällen größer sein wird als die natürliche Ertragsvermehrung.

Gerade diese Eigenschaft aber, unabhängig von jeder Veränderung der Steuerorganisation und des Steuersatzes, einen stets wachsenden Ertrag zu liefern, war es, welche die Wandlung der finanzpolitischen Bedeutung der Einkommensteuer und ihrer Stellung innerhalb des Besteuerungssystems wesentlich bedingt und hervorgerufen hat. Die Tatsache, daß das gesamte, von der Steuer erfaßte Einkommen in einem Zeitraum von rund 70 Jahren (1842/1910) sich mehr als vervierfacht oder eine Zunahme um 316,6% erfahren hat, veranschaulicht diese Bedeutung am deutlichsten. (Nicht ganz so deutlich wird die auf der Vermehrung des erfaßten Objekts beruhende Ertragssteigerung aus der Zunahme des auf jeden Penny des Steuersatzes entfallenden Ertrags, der sich in der gleichen Zeit um 254,6% vermehrte, da in der Zwischenzeit die Einkommensteuerorganisation wesentliche Änderungen erfuhr, welche den Ertrag beeinträchtigten.) Diese Entwicklungen können in ihrer finanziellen und auch volkswirtschaftlichen Bedeutung nur an der Hand der Statistik völlig deutlich veranschaulicht werden. Die nachstehenden Tabellen dienen darum der ganzen folgenden Darstellung als Unterlagen.

Fragen wir nach den Ursachen, welche die erhebliche Vermehrung des Steuerobjekts verursacht haben, wie sie aus der Tab. 11a ersichtlich ist, so erkennen wir zunächst, daß sie eine Erscheinungsform des gesamten Aufschwungs darstellt, den die wirtschaftliche Entwicklung in England im Verlauf des 19. Jahrhunderts genommen hat und insofern auf denselben Bedingungen beruht, aus denen heraus dieser entstanden ist. So wird die wesentlich industrielle Entwicklung der Volkswirtschaft auch in den unter den schedules D und E erfaßten industriellen Einkommen sichtbar, auf die von der Vermehrung des gesamten Einkommens allein 77,2% entfallen (vgl. Tab. 11). Soweit durch die Bevölkerungsvermehrung die nationale Arbeitskraft gesteigert wird, entfällt auch auf diese ein Teil der Einkommensvermehrung, da sie sich wirtschaftlich in der erhöhten Fähigkeit, Einkommen zu schaffen, äußern kann. Doch wird gerade die absolute Zunahme der Bevölkerungsziffer nur vergleichsweise herangezogen werden können, ohne aber die Tatsache der Einkommensvermehrung im einzelnen zu erläutern, da die Ver-

Tab. 11. Die Entwicklung des erfaßten Einkommens.

a) Die Verteilung des gesamten erfaßten Einkommens nach den schedules.

Befreiungsgrenze	Jahr	Das gesamte erfaßte Einkommen betrug unter											
		sched. A		sched. B		sched. C		sched. D		sched. E		Insgesamt	
		Absoluter Betrag	% Anteil an dem Gesamtbetrag	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%
150 £	1842/3	87,637	34,9	46,769	18,6	27,909	11,0	78,977	31,7	9,718	3,8	251,013	100
	1852/3	93,618	35,6	46,656	17,7	26,797	10,2	83,621	32,1	11,680	4,4	262,375	,,
100 £	1853/4	108,507	35,2	49,538	16,0	28,285	9,1	107,504	35,1	14,445	4,6	308,282	,,
	1862/3	128,309	35,7	54,301	15,1	30,652	8,6	124,913	34,8	20,965	5,8	359,152	,,
	1872/3	155,621	30,2	59,246	11,5	40,530	7,8	228,870	44,8	29,538	5,7	513,807	,,
	1875/6	164,816	28,4	66,806	11,5	41,765	7,2	271,973	47,1	34,044	5,8	579,405	,,
150 £	1876/7	174,173	30,5	69,237	12,1	39,968	7,0	256,908	45,2	30,043	5,2	570,331	,,
	1882/3	191,503	31,2	65,823	10,7	40,206	6,5	279,174	45,8	36,128	5,8	612,836	,,
	1892/3	202,786	28,4	57,639	8,1	38,345	5,3	361,922	51,0	51,583	7,2	712,277	,,
	1893/4	206,741	29,2	56,052	7,9	38,913	5,5	351,831	50,0	52,590	7,4	706,130	,,
160 £	1894/5	208,124	30,1	55,721	8,0	38,644	5,5	336,719	49,0	51,040	7,4	690,251	,,
	1902/3	241,887	27,6	17,541	1,9	46,121	5,2	491,646	56,0	82,441	9,3	879,638	,,
	1910/11	275,822	26,3	17,438	1,6	49,562	4,7	583,312	56,0	119,697	11,4	1045,833	,,

b) Die Einkommensverteilung nach den drei Königreichen.

In den Jahren	betrug das gesamte erfaßte Einkommen in							
	England		Schottland		Irland		Ver. Königreich	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
1842/3	227,710	90,7	23,302	9,3	—	—	251,013	100
1853/4	256,333	83,1	30,551	9,9	21,397	7,0	308,282	,,
1862/3	302,828	84,3	32,656	9,0	23,658	6,7	359,142	,,
1872/3	439,803	85,5	46,327	9,0	27,676	5,5	513,807	,,
1882/3	516,948	84,3	59,406	9,6	36,481	6,1	612,836	,,
1892/3	608,349	85,4	65,606	9,2	38,320	5,4	712,277	,,
1902/3	760,844	86,4	84,218	9,5	34,575	4,1	879,638	,,
1910/11	909,959	87,0	95,215	9,1	40,659	3,9	1045,833	,,

c) Überblick über die Vermehrung des unter den schedules erfaßten und des Gesamteinkommens.

Von 1842/3 bis	betrug die Zunahme des erfaßten Einkommens gegen den Stand von 1842/3 unter den schedules.					
	A. %	B. %	C. %	D. %	E. %	Tot. %
1852/3	+ 6,8	— 0,2	— 3,9	+ 5,7	+ 20,2	+ 4,5
1862/3	+ 46,4	+16,1	+ 9,8	+ 58 2	+ 115,9	+ 43,1
1872/3	+ 77,6	+26,9	+45,2	+189,9	+ 204,3	+104,7
1882/3	+118,5	+40,8	+44,1	+253,7	+ 272,2	+144,2
1892/3	+131,5	+23,2	+37,4	+356,0	+ 431,6	+183,7
1902/3	+176,1	—62,5	+65,3	+523,0	+ 749,7	+250,4
1910/11	+214,8	—62,8	+77,6	+639,0	+1133,8	+316,6

d) Prozentanteil der schedules an der gesamten Zunahme des erfaßten Einkommens.

In den Jahren von	betrug unter den einzelnen schedules der %-Anteil an der gesamten Zunahme des erfaßten Einkommens					
	A. %	B. %	C. %	D. %	E. %	Tot. %
1842/3—52/3	+52,9	— 1,0	—9,8	+40,6	+17,3	100
1852/3—62/3	+35,8	+ 7,8	+3,9	+42,7	+ 9,8	,,
1862/3—72/3	+17,6	+ 3,2	+6,3	+67,4	+ 5,5	,,
1872/3—82/3	+36,6	+ 6,6	—0,3	+50,8	+ 6,6	,,
1882/3—92/3	+11,3	— 8,2	—1,8	+83,2	+15,5	,,
1892/3—1902/3	+23,3	—23,9	+4,6	+77,4	+18,6	,,
1902/3—1910/11	+20,4	— 0,1	+2,1	+55,2	+22,4	,,
1842/3—1910/11	+23,6	— 3,6	+2,8	+63,4	+13,8	,,

Anmerkung zu Tabelle 11. Die in dieser Tabelle unter den 5 schedules angegebenen Beträge des gesamten erfaßten Einkommens sind nicht

teilung des Gesamteinkommens das Bild in einer Weise verschiebt, die kaum einen zahlenmäßigen Ausdruck finden kann.

Im besonderen aber ist die Entwicklung des von der Steuer erfaßten Einkommens wesentlich abhängig von der Organisation der Steuer, durch welche das steuerpflichtige Einkommen seinem Umfang nach bestimmt und der tatsächlichen Besteuerung unterworfen wird. Von entscheidendem Einfluß wird hierbei die begriffliche Bestimmung des Steuerobjekts, das den objektiven Untergrund der Steuerpflicht darstellt und die rechtliche Feststellung des Steuerzahlers, durch welche die Erfassung des Objekts allererst ermöglicht und die Leistung des Steuerbetrags sichergestellt wird. Ergänzend tritt hierzu die durch Zweckmäßigkeitsgründe bedingte Abgrenzung der Steuerpflicht, bei der die Fragen der steuerlichen Gesamtbelastung, wie sie sich aus dem ganzen System ergeben, und der individuellen Leistungsfähigkeit einen freiwilligen Verzicht auf einen Teil des Gesamteinkommens nahelegen, der nach der begrifflichen Bestimmung der Steuerpflicht unterliegen würde. Indem die Schwierigkeit, die kleinen und kleinsten Einkommen mit genügender Sicherheit zu erfassen, kaum durch eine die Kosten übersteigende Ertragsvermehrung aufgewogen wird, und indem gerade die unteren Einkommensklassen den Druck der allgemeinen und namentlich der indirekten Besteuerung am meisten empfinden, gelangte man hier zu der Festsetzung einer Minimalgrenze, unter welche die Steuerpflicht nicht ausgedehnt wird. Je nach der Höhe dieser Minimalgrenze verändert sich der Gesamtbetrag des erfaßten

---

durchaus einheitlich. Die unter den schedules A und B angegebenen Einkommensziffern gelten für das jeweilige Gesamteinkommen einschließlich der unter die Befreiungsgrenze fallenden Einkommen. Aus diesem Grund verbessert sich der Prozentanteil dieser schedules bei einer Erhöhung der Befreiungsgrenze, da hier der Gesamtbetrag des aufgeführten Einkommens keine Verminderung erleidet.

Durch das Finanzgesetz von 1866 wurden die aus Bergwerken, Steinbrüchen, Eisenbahnen, Gaswerken usw. stammenden und bisher unter sched. A. veranlagten Einkommen auf sched. D. übertragen. In der Tabelle sind die entsprechenden Beträge von 1842 an zu sched. D. hinzugerechnet.

1896 wurde die Veranlagung unter sched. B. dahin verändert, daß das veranlagte Einkommen zu einem Drittel des unter sched. A. veranlagten Werts der landwirtschaftlichen Güter (ausschließlich der Wohnhäuser) berechnet wird, statt zum vollen Wert wie früher. Dagegen kommt jetzt unter sched. B. der Normalsteuersatz zur Anwendung.

Einkommens, und es ist klar, daß bei einer Veränderung der Befreiungsgrenze die Einkommensverteilung von größter Bedeutung sein muß. Je nachdem der Anteil einer gewissen Unterschicht am Gesamteinkommen größer oder geringer ist, wird der absolute Betrag des erfaßten Einkommens durch die unter die Befreiungsgrenze fallenden Einkommen mehr oder weniger verringert werden.

Schließlich kommt aber für die Einkommensentwicklung auch die Organisation der Steuer insofern in Betracht, als es durch das besondere Verfahren der Steuerveranlagung und der Erhebung ermöglicht wird, das durch die Gesetzgebung der Steuerpflicht unterworfene Einkommen zu entdecken und zur Steuerleistung heranzuziehen. Hier sichert die Methode, das Einkommen an seiner Quelle zu erfassen, in weitem Umfang die Aufdeckung der Steuerpflicht, soweit die Einkommensverteilung von staatlichen oder öffentlichen Anstalten ausgeht. Soweit sich die Anwendung dieses methodischen Mittels als unmöglich erweist und dem Staat jede Kontrolle über den Einkommensbezug fehlt, tritt ergänzend das methodische Mittel der Einkommensdeklaration auch in der Peel-Steuer ein und wird in dieser wirksam durch die örtliche Organisation der Steuerveranlagung unterstützt, die in die Hände ehrenamtlich wirkender und mit den örtlichen Verhältnissen genau vertrauter und unabhängiger Personen gelegt ist. Da aber diesem System die für jede staatliche Organisation notwendige Überlieferung der Amtsgepflogenheiten und vor allem der Amtserfahrungen abgeht, so wird auch dieses durch ein neben- und übergeordnetes System staatlicher Beamter erweitert, deren Tätigkeit mehr verwaltungsmäßiger, prüfender und überwachender Natur ist. Wird so durch die „general commissioners", d. i. durch die ursprüngliche Veranlagungskommission die Aufdeckung der Steuerpflicht im bestmöglichen Umfang gesichert, so wird durch die „special commissioners" und durch die „surveyors" die amtliche Überlieferung gewahrt und durch die ineinander greifende und ergänzende Tätigkeit dieser verschiedenen Behörden eine stets zunehmende Tauglichkeit des Erhebungs- und Veranlagungsverfahrens ermöglicht.

Alle diese Momente wirken nun auf die Entwicklung des erfaßten Einkommens ein, aus dessen Zunahme aber sich die Vermehrung des Steuerertrags ergibt. Dieser großen Entwick-

lungslinie läuft nun eine zweite entgegen, die zu einer Verminderung des besteuerten Einkommens führt. Diese zweite Entwicklungslinie, die im wesentlichen aus dem Abatementsystem hervorgeht, werden wir im folgenden zu untersuchen haben.

2. Kapitel.

Die Entwicklung der Einkommensteuerorganisation.

§ 4.

Das Problem der Einkommensteuerreform.

Die mannigfachen Reformfragen, die sich aus der Objektsbestimmung von 1842 ergaben, hatten im Laufe der Jahre wohl zu einer teilweisen Beeinträchtigung des gesamten Einkommensteuerobjekts geführt, ohne aber in den wesentlichen Grundzügen der Einkommensteuerorganisation eine merkliche Veränderung zu bewirken. Die Zerlegung der Gesamtsteuer in fünf fast unabhängig nebeneinander bestehende Teilsteuern mit gesonderter Veranlagung und Erfassung, die ausgedehnte Anwendung des Prinzips, das Einkommen an der Quelle seiner Entstehung zu erfassen, statt es in seiner endgültigen Zusammenfassung bei einer letzten Wirtschaftseinheit zu treffen, und damit die fast völlige Vernachlässigung der persönlichen Leistungsfähigkeit, waren die Merkmale, die der englischen Einkommensteuer ihr eigentümliches Gepräge gaben und ihre gesamte Organisation bedingten. Das einzige Moment, das eine Berücksichtigung der individuellen Leistungsfähigkeit enthielt, lag in der Anerkennung einer Befreiungsgrenze, doch haben wir gesehen, daß gerade dieses Moment mehr aus allgemeinen steuer- und finanzpolitischen Zweckmäßigkeitsgründen als dem Bedürfnis, die persönliche Steuerkraft zu berücksichtigen, entsprungen war. Weit mehr als durch die Objektbestimmung und durch das Erhebungsverfahren wurden aber die Ungerechtigkeiten und Härten, die der Einkommensteuer von Anfang an zur Last gelegt wurden, eben durch diese gänzliche Vernachlässigung der persönlichen Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers verursacht, und es ist klar, daß alle diese Härten so lange mit der Natur der Einkommensteuer untrennbar verbunden waren, als die Zusammenfassung der Teileinkommen zum Gesamteinkommen einer Wirtschaftseinheit, das ist das Personalmerkmal einer

reinen Einkommensbesteuerung, aufgegeben war. Machten sich so trotzdem Bestrebungen geltend, das bestehende System der englischen Einkommensbesteuerung dadurch gerechter und erträglicher zu gestalten, daß die Steuerleistung eines Einkommen beziehenden Subjekts nicht nur nach den einzelnen veranlagten Teileinkommen bemessen wurde, sondern zum Gesamteinkommen in Beziehung gebracht und in ihrer Höhe von diesem abhängig gemacht wurde, so stießen alle diese Bestrebungen eben immer wieder auf den einen Umstand, daß nach dem bestehenden System dieses Gesamteinkommen nur dann ermittelt wurde, wenn ein Anspruch auf Steuerfreiheit erhoben wurde. Eine einheitlich durchgeführte und gleichmäßig ausgestaltete Bemessung der Steuerleistung nach dem Gesamteinkommen und damit nach der besonderen Leistungsfähigkeit des Steuersubjekts war demnach nur zu erreichen, wenn der eine Grundzug der Peel-Steuer aufgegeben und die Zwangsdeklaration des Gesamteinkommens wiederum eingeführt wurde. Aus diesen Erwägungen heraus machten sich deshalb schon vor der Untersuchungskommission von 1852 Meinungen geltend, welche die Wiedereinführung der Gesamtdeklaration forderten, ohne freilich die Zustimmung der Kommission selber zu finden. Damit erstickte der Gedanke einer Abstufung der Steuerleistung nach der Höhe des Gesamteinkommens schon in seinem allerersten Keim, und es ist dabei nicht zu verkennen, daß dieser Gedanke wesentlich aus finanziellen Gründen heraus abgelehnt wurde, da man eine wesentliche Beeinträchtigung des Steuerertrags sowohl unmittelbar durch das System der Gradation, das die unteren Einkommensklassen niedriger besteuern mußte, als es bisher der Fall war, als auch durch die Zwangsdeklaration des Gesamteinkommens befürchtete, da mit dieser die Versuchung zu betrügerischen Angaben weit stärker vorlag, als wenn nur die Teileinkommen offenbart werden mußten.

In ähnlicher Weise scheiterte aber auch eine zweite Forderung, die schon früh erhoben wurde und welche die unterschiedliche Belastung der fundierten und der unfundierten Einkommen verlangte, an der bestehenden Organisation der Steuer und an finanziellen Erwägungen, obwohl die Gerechtigkeit dieser Forderung von allen führenden Staatsmännern, von Peel, Gladstone und Disraeli, grundsätzlich anerkannt wurde. Hier trat freilich auch die weitere Schwierigkeit hinzu, daß die

begriffliche Unterscheidung der Arbeitseinkommen und der Kapitalseinkommen nicht so klar getroffen werden konnte, daß nicht doch wieder zahlreiche Ungerechtigkeiten in der Folge hervortreten mußten. So deutlich die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der verschiedenen Einkommensarten in den entgegengesetzten Fällen, also bei reinen Lohneinkommen und bei reinen Renteneinkommen, hervortrat, so wenig läßt sich bei den Grenzfällen und bei den gemischten Einkommen die Trennungslinie ziehen, die das „verdiente" Einkommen vom „unverdienten" trennte. Diese Schwierigkeit trat äußerlich schon in der Mannigfaltigkeit der Bezeichnungen zutage, die zur Gegenüberstellung der Einkommensarten, die eine verschiedene Behandlung erfordern sollten, angewendet wurden. (Permanent and precarious incomes; funded and unfunded; earned and unearned; industrial and spontaneous; derived from investment and by personal effort.) Schon aus einer oberflächlichen Prüfung dieser Bezeichnungen geht hervor, wie wenig sie geeignet waren, einem System der Differentiation unterlegt zu werden. Am schwierigsten war dabei wohl die Frage zu lösen, welcher Art die Einkommen zuzuzählen seien, die aus ersparten, aber ursprünglich durch eigene Arbeit gewonnenen Kapitalien flossen. Alle diese Schwierigkeiten zusammen mit denen, die sich aus der bestehenden Einkommensteuerorganisation und aus den finanziellen Befürchtungen heraus ergaben, erwiesen sich für die erste Zeit, in der die Einkommensteuer bestand und nur als zeitweiliges Finanzmittel betrachtet wurde, als schwerwiegend genug, um jedem Reformversuch von vornherein die Aussicht auf Verwirklichung zu benehmen.

Kleinere Fragen, die sich aus der Forderung, die persönliche Leistungsfähigkeit des Einkommensteuerzahlers zu berücksichtigen, ergaben, berührten mehr besondere Fälle, denen eine durchgängige Allgemeinheit nicht zukommen konnte und die deshalb auch auf die Gesamtorganisation der Steuer kaum oder doch nur gering einwirkten. Bei der weiten Ausbreitung, welche die Lebensversicherung als eine Form der Hinterbliebenenversorgung in England schon frühzeitig gefunden hatte, war es hier zunächst die Frage, ob der für die Lebensversicherungsprämie gezahlte Betrag, der doch immerhin eine unumgängliche und dauernde Verminderung des Gesamteinkommens bedeutete, von dem veranlagten Einkommen in Abzug gebracht werden

dürfe oder nicht. In der Pitt-Steuer und auch in dem Einkommensteuergesetz von 1806 war das Recht, den Betrag der Lebensversicherungsprämie in Abzug zu bringen, den Einkommen unter 150 £ zugestanden worden, während das Gesetz von 1842 diese Berechtigung nicht enthielt. Da aber das Interesse des Staats wie in vielen Fällen sich auch hier mit dem seiner Glieder deckt, und eine ausreichende Sicherstellung der Hinterbliebenen dort, wo die Familie fast ausschließlich auf das Einkommen ihres Ernährers angewiesen ist, vom Staat durchaus nicht beeinträchtigt werden darf, so fand diese Frage ihre Regelung schon frühzeitig in dem Einkommensteuergesetz von 1853, indem hier das Recht, die Prämie vom gesamten veranlagten Einkommen in Abzug zu bringen, erneuert wurde, unter der doppelten Voraussetzung, daß die steuerfreie Prämie $^1/_6$ des Gesamteinkommens nicht überstieg und daß in den Fällen, wo das Gesamteinkommen durch den Abzug der Prämie unter die Befreiungsgrenze fiel, eine völlige Steuerfreiheit nicht begründet wurde[97]).

Eine zweite Erleichterung des Steuerzahlers, die in der Pitt-Steuer in weitestem Umfang vorgezeichnet war und auf die Leistungsfähigkeit Bezug nahm, welche durch die Zahl der von einem bestimmten Einkommen lebenden Personen abhing, fand ihre Erneuerung erst in allerletzter Zeit in dem Einkommensteuergesetz von 1909, in welchem für jedes Kind unter 16 Jahren ein Abzug von 10 £ vom Gesamteinkommen gestattet wurde, wenn dieses 500 £ nicht überstieg.

Schließlich ergab sich auch eine für weitere Kreise in Betracht kommende Erleichterung der Steuerzahler dadurch, daß in Übereinstimmung mit der entwickelteren Auffassung des persönlichen Verhältnisses der Ehegatten die Ehefrau, die eigenes Einkommen bezog, als selbständiges Steuersubjekt anerkannt wurde. In dem Gesetz von 1842 war das selbständige Einkommen der Ehefrau noch als Teil des Einkommens ihres Gatten betrachtet und veranlagt worden, so daß durch das Einkommen der erwerbstätigen Ehefrau zahlreiche Einkommen der Besteuerung unterworfen wurden, die für sich allein steuerfrei gewesen wären. Dieser Zustand wurde 1894 und 1897 dahin abgeändert, daß in den Fällen, wo das gemeinsame Ein-

97) Vgl. hierzu Income tax Act 1853, sect. 54.

kommen die Summe von 500 £ nicht überstieg, für die Zwecke der Steuerbefreiung, der Ermäßigungen und sonstiger Vergünstigungen beide Einkommen getrennt veranlagt und die entsprechenden Abzüge und Befreiungen von jedem der beiden Einkommen gemacht werden durften[98]).

Erreichten diese Reformen ihren Zweck, ohne die Grundlagen der Einkommensbesteuerung zu berühren, so war in der Folge bei den beiden großen Reformfragen der Gradation und Differentiation, deren Lösung im Interesse einer gerechten Ausgestaltung der Einkommensteuer notwendig war, eine Änderung dieser Grundlagen nicht zu vermeiden. Wir haben im ersten Teil dieser Arbeit verfolgt, wie der Gedanke einer Gradation der Einkommensteuer aus dem finanziellen Bedürfnis einer Ertragsvermehrung heraus auf das Abatementsystem hinführte, mit dessen Anwendung sich eine Erhöhung der Steuer ermöglichen ließ, ohne die unteren Einkommensklassen über Gebühr zu belasten. In diesen Anfängen seiner praktischen Verwendung hat das Abatementsystem mit dem Gedanken einer durchgehenden Gradation der Einkommensteuer nichts gemein. Es ist nichts weiter als ein methodisches Mittel, den finanzpolitischen Zweck der Ertragssteigerung zu erreichen, ohne die gesamte Organisation der Einkommensteuer den neuen Aufgaben durch eine umfassende Reform anpassen zu müssen. Der Gedanke der Gradation dagegen ist rein steuertheoretischer Natur, der sich auch dem finanziellen Augenblicksbedürfnis gegenüber durchzusetzen versucht und in den Vordergrund der Beurteilung einer Steuer nicht ihren absoluten Ertrag, sondern die durch sie bewirkte Belastung rückt. So war es kein steuertheoretisches Prinzip, durch das bis zum Jahre 1894 hin die Festsetzung der Abatements beherrscht wurde, sondern einfach ein finanzpolitisches, das darauf Bedacht nahm, daß eine bestimmte Klasse (und nur diese Klasse) unter dem doppelten Druck der zunehmenden indirekten und der direkten Besteuerung nicht zu sehr zu leiden hatte. So lag in der Bestimmung der Höhe des Abatements und in der Begrenzung der Einkommensklasse, welcher der Abzug zugute kommen sollte, eine gewisse Willkürlichkeit, die nur durch die ungefähren Vorstellungen be-

---

[98]) Vgl. hierzu Finance Act 1894, sect. 34 und subsect. 2 und Finance Act 1897, sect. 5.

schränkt wurde, die man sich über die Gesamtsteuerbelastung, von der eine bestimmte Klasse getroffen wurde, machte.

Von dieser finanzpolitischen Auffassung des Gradationsgedankens ist die steuerpolitische und theoretische Vorstellung der Gradation als eines die gesamte Lastenverteilung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit regelnden Grundsatzes durchaus unterschieden. Indem man nach den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen eines Landes, nach der sozialen Gliederung, der Kaufkraft des Geldes und den herrschenden Lebensgewohnheiten für die nach Einkommensstufen eingeteilten Klassen eine normale Lebenshaltung annimmt, ergibt sich hieraus die Folgerung, daß eine Steuerleistung um so härter empfunden wird, je mehr durch sie das Verhältnis des frei verfügbaren Einkommens zu dem Einkommensteil verringert wird, der für die Aufrechterhaltung der angenommenen normalen Lebenshaltung notwendig verausgabt werden muß. Indem sich dieser Grundgedanke etwa seit den 80er Jahren durchzusetzen begann, gewann die Forderung einer verhältnismäßigen Verteilung der Steuerbelastung immer mehr Boden, bis sie 1894 sowohl für die direkte Nachlaßvermögensbesteuerung, als auch für die Einkommensteuer grundsätzlich anerkannt wurde. Während sich aber die Gradation bei der Nachlaßbesteuerung durch die Bemessung der Steuerleistung nach einem mit den Vermögensstufen fortschreitenden Steuerfuß ermöglichen ließ, stieß derselbe Grundgedanke bei der Einkommensteuer auf die Schwierigkeit, den für verschiedene Stufen des Gesamteinkommens verschieden hohen Steuerfuß mit dem Grundsatz der Erhebung an der Quelle in Einklang zu bringen, da die an der Quelle erfaßten Teileinkommen nur nach einem einzigen feststehenden Satz belastet werden konnten. Diese Schwierigkeit konnte nur dadurch behoben werden, daß das bisher angewandte Erhebungsverfahren, das doch für etwa zwei Drittel aller veranlagten Einkommen Geltung hatte, dem neuen Steuerprinzip zum Opfer gebracht oder ein Ausweg gefunden wurde, der eine andere Form der Gradation ermöglichte und doch die Aufrechterhaltung des einheitlichen Steuersatzes und damit die Erhebung an der Quelle zuließ.

Dieser Ausweg war in dem System der Abatements vorgewiesen und bei der Eigentümlichkeit des englischen Volkscharakters, der stets an das Vorhandene und längst Bestehende

anzuknüpfen sucht, einen jähen Bruch mit der Überlieferung aber zu meiden strebt, ist es nicht verwunderlich, daß man diesen Ausweg wählte. Zudem bestand die allgemeine Überzeugung fort, daß die Ertragsfähigkeit der Einkommensteuer in erster Linie auf dem angewandten Erhebungsverfahren beruhte, durch das nicht nur für zahlreiche Einkommensarten eine Hinterziehung der Steuer unmöglich gemacht wurde, sondern auch die Versuchung einer betrügerischen Deklaration in weitem Umfang ausgeschaltet wurde. In dem Budget von 1898 fand die Gradation auf Grund des Abatementsystems in der bisherigen Entwicklung ihren Abschluß, und wir werden in folgendem die Wirkungen festzustellen suchen, welche diese Lösung der Reformfrage auf den Einkommensteuerertrag, den Charakter und die Organisation der Einkommensteuer ausübte, um von da aus die Bedingungen zu finden, welche im weiteren Verlauf der Entwicklung dazu führten, daß die Ausdehnung der Gradation auf eine von dem Abatementsystem methodisch verschiedene Weise versucht wurde.

§ 5.

Das Abatementsystem und die Deklaration des Gesamteinkommens.

Von allen Veränderungen, welche die Einkommensteuer in ihrer Entwicklung seit 1842 erfuhr, hat das Abatementsystem am tiefgreifendsten auf die Gestaltung der Steuer eingewirkt. Am leichtesten erkennbar ist die Beeinflussung der Ertragsentwicklung, der wir uns jedoch im Zusammenhang mit den übrigen für diese bedeutsamen Fragen erst in einem späteren Abschnitt zuwenden werden. Hier aber kommen für uns vor allem diejenigen Momente in Betracht, die mit dem Abatementsystem in die Gesamtorganisation der Einkommensteuer eingeführt wurden und für diese eine Entwicklung einleiteten, die bis jetzt noch nicht zum Abschluß gelangt ist, die aber in wenigen Jahren das Wesen der Peel-Steuer grundsätzlich verändert hat.

Im Rahmen der Gesamtorganisation der Peel-Steuer betrachtet, bedeutet das Abatementsystem einen Fremdkörper, der sich nur widerstrebend der bestehenden Steuerform einfügte und für diese zunächst mannigfache Hemmungen hervorrief. Solange das Abatement auf eine einzige Einkommensklasse be-

schränkt blieb, waren die entstehenden Schwierigkeiten nicht so groß, obwohl sie sich auch da geltend machten. Da zahlreiche Einkommensteile von der Steuer getroffen wurden, bevor sie dem letzten Einkommensempfänger zuflossen, bevor also der Anspruch auf einen Steuerabzug durch Deklaration des Gesamteinkommens begründet werden konnte, machte sich deshalb in vielen Fällen eine Rückzahlung bereits gezahlter Steuerbeträge notwendig, womit nicht nur eine finanzielle Benachteiligung des betreffenden Steuerzahlers, sondern auch eine Erschwerung und Verteuerung der Steuererhebung verbunden war, ein Nachteil, der sich freilich in ähnlicher Weise auch mit der völligen Steuerbefreiung verband. Die statistischen Grundlagen für diese Tatsachen sind sehr mangelhaft, doch läßt sich von dem Umfang der Rückzahlungen ein ungefähres Bild aus den Angaben machen, daß von 1893/94 bis 1910/11 der Betrag der für Abatements geleisteten Vergütungen bereits erhobener Steuern von 100 000 £ auf 900 000 £ anwuchs und im letztgenannten Jahr die Zahl dieser Vergütungen 121 529 betrug, während unter dem Titel „Steuerbefreiung" an 375 508 Einkommensempfänger ein Betrag von 974 000 £ zurückbezahlt wurde. In Betracht kommt dabei noch der Umstand, daß die Zahl derer, die einen Anspruch auf Abatements erheben, von Jahr zu Jahr nicht nur mit der Zahl der Steuerpflichtigen überhaupt, sondern darüber hinaus mit der sich ausbreitenden Vertrautheit mit dem Steuerverfahren und mit der zunehmenden steuerlichen Gesamtbelastung wächst, bis der Zustand erreicht ist, daß jeder Einkommensteuerzahler, der einen gesetzlichen Anspruch auf die Ermäßigung hat, diesen Anspruch auch tatsächlich geltend macht.

Wie sehr das Abatementsystem auf den tatsächlichen Steuerertrag einwirkte, tritt in den nachstehenden Tabellen deutlich hervor. Insbesondere zeigt die Tabelle 12b wie groß der Teil des erfaßten Einkommens war, der infolge des Abatementsystems von der Steuerpflicht befreit wurde.

Erwächst hieraus eine zunehmende Erschwerung der technischen Handhabung der Steuer und eine Herabminderung des relativen Steuerertrags durch eine Steigerung der Erhebungskosten, so erfuhr die gesamte Einkommensteuerorganisation eine Veränderung ihres früheren Charakters durch den Umstand, daß die frühere leichte Anpassungsfähigkeit der Steuer an jeden augenblicklichen Bedarf mit der Ausbreitung und Erweiterung

Tab. 12. Die Entwicklung des besteuerten Einkommens.

a) Überblick über die Entwicklung des besteuerten Einkommens. (Gesamteinkommen nach Abzug der deductions usw.)

Befreiungsgrenze	Jahr	Abatement	Das gesamte besteuerte Einkommen betrug unter											
			sched. A		sched. B		sched. C		sched. D		sched. E		Insgesamt	
			Absolut Mill. £	%	Absolut Mill. £	%	Absolut Mill. £	%	Absolut Mill. £	%	Absolut Mill. £	%	Absolut Mill. £	%
150 £	1842/3	Keine	85,721	41,8	24,071	11,7	27,873	13,6	57,663	28,1	9,537	4,8	204,868	100
	52/3		95,577	44,6	21,561	10,0	26,797	12,5	58,645	27,4	11,480	5,5	214,057	,,
100 £	53/4		114,241	42,8	30,393	11,4	28,285	10,6	79,566	29,8	14,237	5,4	266,724	,,
	62/3		139,555	43,0	35,044	10,8	30,652	9,4	97,996	30,2	20,700	6,6	323,949	,,
	63/4	60 £ für Gesamteinkommen zwischen 100 und 200 £.	140,971	43,1	34,410	10,5	31,528	9,6	100,212	30,6	19,626	6,2	326,696	,,
	71/2		142,736	32,8	38,723	8,9	38,646	8,8	189,305	43,3	25,391	6,2	434,802	,,
	72/3	80 £ für Gesamteinkommen zwischen 100 und 300 £.	144,034	31,7	38,132	8,4	40,530	8,9	205,726	45,3	25,162	5,7	453,585	,,
	75/6		153,475	30,4	38,161	7,5	41,765	8,2	242,264	48,0	28,118	5,9	503,784	,,
150 £	76/7	120 £ für Gesamteinkommen zwischen 150 und 400 £.	161,092	32,8	36,170	7,3	39,968	8,1	228,786	46,6	24,326	5,2	490,344	,,
	82/3		175,059	33,7	34,815	6,7	40,206	7,7	241,096	46,5	28,257	5,4	519,435	,,
	92/3		180,157	30,1	23,892	4,0	38,345	6,4	315,739	53,0	38,968	6,5	597,101	,,
	93/4		180,783	31,4	24,123	4,0	38,913	6,5	305,451	51,5	39,313	6,6	594,584	,,
160 £	94/5	160 £ für E. zwisch. 160 und 400 £ u. 100 £ für E. zwisch. 400 und 500 £.	159,203	29,4	21,430	3,9	38,644	7,1	285,664	53,1	35,193	6,5	540,137	,,
	97/8		162,196	27,6	6,040	1,0	38,609	6,5	339,076	58,0	40,993	6,9	586,916	,,
	98/9	160 £ f. E. v. 160-400 £ 150 £ f. E. v. 4-500 £ 120 £ f. E. v. 5-600 £ 70 £ f. E. v. 6-700 £	143,120	27,2	5,026	0,9	35,966	6,8	303,598	58,0	37,499	7,1	525,211	,,
	1902/03		152,282	25,0	4,338	0,6	42,310	6,9	361,403	59,6	48,271	7,9	608,606	,,
	1910/11		160,062	23,0	3,942	0,5	43,814	6,2	425,781	61,3	62,873	9,0	697,074	,,

b) Prozentverhältnis der Abzüge zum gesamten erfaßten Einkommen.

In den Jahren	betrugen die gesamten Abzüge von dem erfaßten Einkommen in % desselben unter					
	sched. A %	sched. B %	sched. C %	sched. D %	sched. E %	Tot. %
1842/3	10,0	48,5	0,1	19,1	1,8	18,3
52/3	10,8	53,8	—	16,2	1,7	18,4
53/4	7,1	30,5	—	14,4	1,4	13,4
62/3	7,0	35,4	—	4,9	1,2	10,0
63/4	7,2	36,7	—	10,7	6,7	11,9
71/2	7,2	34,6	—	6,7	8,6	9,7
72/3	7,4	35,6	—	10,1	14,8	11,7
75/6	6,8	42,8	—	10,9	17,4	13,0
76/7	7,5	47,7	—	10,9	22,3	14,0
82/3	8,5	47,1	—	13,6	21,5	15,2
92/3	11,1	41,2	—	12,9	24,5	16,1
93/4	9,6	57,0	—	13,1	25,2	15,7
94/5	23,5	61,5	—	15,1	31,0	21,7
97/8	25,0	67,3	—	14,4	31,4	19,5
98/9	33,8	72,8	6,8	24,3	37,3	28,4
1902/3	37,0	75,4	8,2	26,4	41,4	30,8
1910/11	41,7	77,5	11,6	27,0	47,5	33,3

c) Prozentanteil der verschiedenen schedules an dem Gesamtbetrag der Abzüge.

In den Jahren	betrug der Prozentanteil der unter den schedules gemachten Abzüge an der Gesamtsumme der Abzüge unter					
	sched. A %	sched. B %	sched. C %	sched. D %	sched. E %	Total. %
1842/3	20,7	49,2	0,1	29,7	0,3	100
52/3	24,2	51,9	—	23,5	0,4	,,
53/4	21,0	46,1	—	32,4	0,5	,,
62/3	29,2	53,1	—	17,0	0,7	,,
63/4	24,7	44,8	—	27,1	3,4	,,
71/2	23,3	43,1	—	28,6	5,0	,,
72/3	19,2	35,0	—	38,4	7,4	,,
75/6	15,0	37,8	—	39,4	7,8	,,
76/7	16,3	41,3	—	35,2	7,2	,,
82/3	17,6	33,2	—	40,8	8,4	,,
92/3	19,6	29,3	—	40,1	11,0	,,
93/4	17,9	28,6	—	41,6	11,9	,,
94/5	32,7	22,8	—	34,0	10,5	,,
97/8	38,1	8,6	—	40,1	13,0	,,
98/9	35,0	6,2	1,2	47,0	10,6	,,
1902/03	33,0	4,8	1,4	49,2	12,6	,,
1910/11	33,0	3,8	1,6	45,1	16,5	,,

d) Die Hauptarten der Abzüge nach ihren Teilbeträgen.

Jahr	Gesamtes erfaßtes Einkommen	Abzüge vom gesamten Einkommen für									Besteuerungseinkommen
		E. unter der Befreiungsgrenze (1)	Abatements	Lebensversicherg.	Steuerfreie Anstalten (2)	Wiederherstellgs.-kosten sched. A	Kapitalersatz unter sched. D	Für Kinder	Sonstiges (3)	Insgesamt	
1893/4	673,712	35,746	61,128	4,726	6,166	--	4,109	—	35,997	147,872	525,840
94/5	657,097	34,720	71,113	4,598	5,981	29,727	4,372	-	30,906	181,417	475,680
95/6	677,770	36,529	73,878	4,942	6,440	29,264	4,926	—	33,832	189,811	487,959
97/8	734,461	39,322	79,614	5,466	7,132	30,737	6,521	—	40,458	209,250	525,211
98/9	762,667	40,107	85,686	5,671	6,595	32,070	7,094	—	37,215	214,438	548,229
1900/01	833,355	42,884	94,188	6,374	7,298	33,477	9,871	—	45,157	239,249	594,106
02/03	879,638	48,436	103,559	7,342	8,547	34,905	12,707	—	55,532	271,031	608,606
10/11	1045,833	58,119	124,529	11,655	12,504	41,906	25,342	5,050	69,654	348,759	697,074

Anmerkung zu dieser Tabelle. Für die Jahre vor 1893 sind die Einzelangaben der Abzüge nicht verfügbar.

Die abweichenden Angaben dieser Tabelle von den unter a gegebenen beruht auf verschiedener Wiedergabe des Gesamteinkommens. Eine Vereinheitlichung bei der Angabe ist wegen des mangelnden Materials nicht durchzuführen.

1. Die in dieser Spalte aufgeführten Beträge beziehen sich fast durchweg auf sched. A und B.
2. Steuerfreie Anstalten sind Krankenhäuser, Universitäten usw.
3. Diese Spalte umfaßt auch den Betrag derjenigen Einkommen, für welche die fällige Steuer aus irgend welchen Gründen nicht einzutreiben war.

e) %-Anteil der verschiedenen Arten der Abzüge an der Gesamtsumme aller gemachten Abzüge.

Jahr	Es betrugen in % der gesamten Abzüge (= 100%) die Abzüge unter den Rubriken								
	Eink. unter der Befreiungsgrenze	Abatements	Lebensversicherung	Steuerfreie Anstalten	Wiederherstellungskosten sched. A	Kapital-Ersatz sched. D.	Kinder	Sonstiges	Insgesamt
1893/4	24,1	41,3	3,1	4,1	—	2,7	—	24,7	100 %
94/5	19,1	39,2	2,5	3,2	15,2	2,3	—	18,5	„
95/6	19,2	38,9	2,6	3,3	15,4	2,5	—	18,1	„
97/8	18,7	38,0	2,6	3,4	14,6	3,1	—	19,6	„
98/9	18,7	39,9	2,6	3,0	14,9	3,3	—	17,6	„
1900/01	17,9	39,3	2,6	3,0	13,9	4,1	—	19,2	„
02/03	17,8	38,2	2,7	3,1	12,8	4,6	—	20,8	„
10/11	16,6	35,7	3,3	3,5	12,0	7,2	1,4	20,3	„

des Abatementsystems mehr und mehr verloren ging. Freilich gilt dies in weit höherem Maß erst seit der Durchführung der Differentiation und der Einführung der super-tax, durch welche neben dem Normalsteuerfuß noch drei von diesem verschiedene Steuersätze zur Anwendung gelangten, so daß jede Erhöhung oder Herabsetzung des Normalsatzes von einer entsprechenden Veränderung der übrigen Sätze begleitet sein muß. Zum mindesten erscheint aber eine Veränderung der Steuerhöhe auch schon durch das Abatementsystem von 1898 sehr erschwert, da mit der zunehmenden Gesamtbelastung sich auch die Verteilung der Lasten auf die einzelnen Einkommensklassen ändert, eine neue Festsetzung der Höhe und des Umfangs der Abatements daher notwendig wird. So entsteht hieraus das Bedürfnis, den früher aus finanziellen Gründen üblichen häufigen Wechsel der Steuerhöhe zu vermeiden, womit aber der Einkommensteuer die frühere Sonderstellung, die ihr im jährlichen Budget als dem ausgleichenden Faktor zukam, verloren geht. Die Möglichkeit jedoch, durch eine Erhöhung der Einkommensteuer einen erheblichen budgetmäßigen Fehlbetrag zu decken, wird damit noch nicht beeinträchtigt, wenn auch die Versuchung, jeden Fehlbetrag auf diese Weise zu decken, durch die Notwendigkeit einer umfassenden Neuregelung der Abatements und neuerdings auch der vom Normalsatz abweichenden Steuersätze für die Arbeitseinkommen und die super-tax vermindert wird.

f) Der Betrag und die Zahl der Abatements für einzelne Jahre nach der Höhe des Abatements.

Jahr	Abatements	Der Betrag der Abatements betrug bei den einzelnen Abatements von								Die Zahl der Abatements betrug bei denen von							
		60 £	70 £	80 £	100 £	120 £	150 £	160 £	Insgesamt	60 £	70 £	80 £	100 £	120 £	150 £	160 £	Insgesamt
1863/4	60 £ für Einkommen unter 200 £	10,000	—	—	—	—	—	—	10,000	167000	—	—	—	—	—	—	167000
64/5		12,375	—	—	—	—	—	—	12,375	206652	—	—	—	—	—	—	206252
71/2		18,192	—	—	—	—	—	—	18,192	303557	—	—	—	—	—	—	303557
72/3	80 £ für Einkommen unter 300 £	—	—	30,320	—	—	—	—	30,320	—	—	379317	—	—	—	—	379317
73/4		—	—	34,353	—	—	—	—	34,353	—	—	430501	—	—	—	—	430501
75/6		—	—	39,142	—	—	—	—	39,142	—	—	478164	—	—	—	—	478164
76/7	120 £ für Einkommen unter 400 £	—	—	—	—	37,529	—	—	37,529	—	—	—	—	316512	—	—	316512
77/8		—	—	—	—	40,436	—	—	40,436	—	—	—	—	341597	—	—	341597
93/4		—	—	—	—	61,128	—	—	61,128	—	—	—	—	509397	—	—	509397
94/5	160 £ für Einkommen unter 400 £ u. 100 £ für Eink. zwischen 400 u. 500 £	—	—	—	1,301	—	—	69,812	71,113	—	—	—	13010	436325	—	—	449335
95/6		—	—	—	2,037	—	—	71,840	73,877	—	—	—	20375	449003	—	—	469378
97/8		—	—	—	2,606	—	—	77,009	79,615	—	—	—	26056	481306	—	—	507362
98/9	160 £ f. E. u. 400 £; 150 £ f. E. v. 4-500 £	—	0,276	—	—	1,334	4,750	79,327	85,687	—	3940	—	—	11115	31669	495791	542515
99/00	120 £ f. E. v. 5-600 £ u. 70 £ f. E. v. 600 bis 700 £	—	0,470	—	—	2,023	5,708	82,509	90,710	—	6714	—	—	16861	38055	515680	577340
1910/11		—	1,842	—	—	5,180	10,491	107,014	124,527	—	26316	—	—	43174	69945	668842	808277

Außer diesen Rückwirkungen des Abatementsystems, durch die einmal der relative Ertrag der Steuer und zum anderen ihre finanzpolitische Gebrauchsfähigkeit beeinflußt wurden, erwuchs aus dieser Form der Gradation eine fortschreitende Umwandlung der Grundsätze, auf welchen die Organisation der Peel-Steuer beruhte. Der Grundsatz der Erfassung an der Quelle konnte zwar bei der Form der Gradation, wie sie mit dem Abatementsystem gefunden war, aufrecht erhalten werden, wenn er auch in seiner praktischen Durchführung durch die Notwendigkeit der Rückzahlungen eine Einschränkung erlitt. Da aber das Anrecht auf die Abatements nur durch die Deklaration des Gesamteinkommens begründet werden konnte, so wurde mit der Ausdehnung des Abatementsystems der Grundsatz, nur die einzelnen Teileinkommen, nicht aber das Gesamteinkommen, durch Deklaration festzustellen, schrittweise eingeschränkt. Dieser Vorgang ist statistisch nicht vollkommen zu erfassen, da die englische Einkommensteuerstatistik die Zahl der Veranlagungen und ihren Betrag unter den einzelnen Einkommensklassen nur für die unter den schedules D und E veranlagten Einkommen wiedergibt und auch hier keine völlige Einheitlichkeit in der Zusammenfassung der Ziffern walten läßt. Der Umfang, den die Deklaration des Gesamteinkommens infolge der Abatements angenommen hat, läßt sich jedoch schätzungsweise ermitteln. Die Zahl sämtlicher Abatements betrug im Jahre 1910/11 etwas über 808 000, während die Zahl sämtlicher unter den schedules D und E erfolgten Veranlagungen rund 730 000 betrug. Legt man diese Zahl der Schätzung zugrunde, so läßt sich die Gesamtzahl aller Einkommensteuerzahler unter den fünf schedules auf rund 1 300 000 festsetzen, wobei die Zahl jedoch eher zu hoch, als zu niedrig gegriffen ist[99]). Darnach sind heute allein rund 65% aller Einkommensteuerzahler gezwungen, eine Deklaration des Gesamteinkommens abzugeben, wenn sie von der ihnen zukommenden Erleichterung Gebrauch machen wollen. Unsicherer als diese Schätzung ist es, den Anteil des durch Gesamtdeklaration offenbarten Einkommens an gesamten überhaupt erfaßten Einkommen zu berechnen, da hier nur für die beiden schedules D

99) Nimmt man die Zahl der Einkommensteuerzahler mit 1 300 000 an, so ergibt sich als durchschnittliches Einkommen ein Betrag von 800 £, während unter sched. D das Durchschnittseinkommen 930 £ und unter E 340 £ beträgt.

und E die Einkommen ihrem Betrag nach ermittelt werden können, welche unter die Abatementsgrenze von 700 £ fallen. Macht man die Voraussetzung, daß von allen unter dieser Grenze liegenden Einkommen die entsprechenden Abatements auch tatsächlich in Abzug gebracht wurden (eine Voraussetzung, die jetzt wohl als erfüllt gelten darf), so betrug im Jahre 1910/11 das unter die Einkommensstufen von 160 bis 700 £ fallende Einkommen absolut und in Prozente der entsprechenden Gesamtsumme

unter sched. D (gewerbliche Einkommen)	73 Mill. £ = 14,6%
unter sched. D (Gehaltseinkommen)	22 „ „ = 88,0 „
sched. D insgesamt	95 Mill. £ = 18,0%
unter sched. E	84 Mill. £ = 77,0%.

Die gewerblichen Einkommen unter sched. D lassen sich jedoch nicht leicht zum Maßstab der Einkommensverteilung unter den übrigen schedules machen, da sich unter diesen Kapitalskonzentrationen von dem Umfang, wie sie unter sched. D durch die modernen Aktienunternehmungen ermöglicht werden, nur selten vorfinden mögen. So läßt sich für die Gesamtsteuer der Prozentanteil der unter das Abatementsystem fallenden und durch Gesamtdeklaration erfaßten Einkommen auf etwa 25 bis 30% aller überhaupt erfaßten Einkommen festsetzen. Nimmt man als durchschnittliches Einkommen unter jeder Abatementsstufe nur die Untergrenze (etwa 200, 300, 400, 500 und 600 £), so läßt sich aus der Zahl der Abatements ein Einkommensbetrag von rund 200 Mill. £ errechnen, der etwa 20% des gesamten erfaßten Einkommens darstellt, so daß also die Annahme von 25—30% wohl berechtigt erscheint.

So gelangen wir zu dem sehr wichtigen Ergebnis, daß allein durch das Abatementsystem der eine Grundzug der Peel-Steuer in weitem Umfang sowohl in bezug auf die Zahl der Steuerzahler, als auch in bezug auf den Einkommensbetrag seine Geltung verloren hat und praktisch durch die früher stets so energisch abgelehnte Deklaration des Gesamteinkommens ersetzt worden ist.

Dieses Ergebnis wurde nun aber noch verstärkt durch die Reformen von 1907 und 1909, welche die Einkommensteuerorganisation durch die Einführung der Differentiation und der super-tax, die beide wiederum nur auf Grund der Deklaration des Gesamteinkommens möglich wurden, noch weiter umgebildet haben. Diese abschließenden Reformen und die von ihnen eingeleitete, allmählich sich vollziehende Umgestaltung der Einkommensteuer darzustellen, bleibt dem nächsten Abschnitt vorbehalten.

§ 6.

Differentiation und Super-Tax.

Der im Mai 1906 ernannten parlamentarischen Einkommensteueruntersuchungskommission war die Aufgabe gestellt worden, die Möglichkeit und die Durchführbarkeit einer über das bestehende Abatementsystem hinausgehenden Gradation der Einkommensteuer und der Differentiation zu prüfen und durch praktische Vorschläge den Weg zu ihrer Verwirklichung zu weisen. Der von dieser Kommission im selben Jahr veröffentlichte Bericht[100]) stellt eine klare und umfassende Behandlung aller Fragen dar, die mit den beiden großen Problemen der Gradation und Differentiation verknüpft sind. Wir machen ihn deshalb zur Grundlage der folgenden Darstellung.

Den breitesten Raum der Untersuchung nahm die Frage einer Erweiterung der Gradation in Anspruch, die in der doppelten Absicht, eine Erhöhung des Gesamtertrags der Steuer und eine Erleichterung der unteren Einkommensklassen zu bewirken, gefordert wurde. Von den verschiedenen Möglichkeiten, den Gradationsgedanken in der Einkommensteuer zu verwirklichen, wurde das unmittelbare Verfahren einer progressiven und auf der durchgehenden Deklaration des Gesamteinkommens beruhenden Gradation nach dem Vorbild der Nachlaßbesteuerung von vornherein abgelehnt, da man der Aufgabe der Erhebung an der Quelle des Einkommens noch immer hartnäckig widerstrebte und keinen Ausweg fand, diesen Grundsatz mit einer von unten nach oben einheitlich durchgeführten Gradation zu vereinigen.

100) Report from the Select Committee on Income tax. Parl. Papers. Nov. 1906.

Aber auch gegen eine allzu weitgehende Ausdehnung der Gradation in der Form des Abatementsystems machten sich schwerwiegende Bedenken geltend, wenn auch eine Erweiterung dieses Systems bis zu einer Einkommensgrenze von 1000 £ als unbedenklich in Vorschlag gebracht wurde. Den Ausschlag gaben hier die finanziellen Erwägungen, die durch die Rückwirkung der Abatements auf den Steuerertrag nahegelegt wurden. Da die Gradation nicht auf Kosten des Ertrags durchgeführt werden konnte, so machte jede Erweiterung des Systems eine Erhöhung des Normalsteuersatzes notwendig. Die Folge davon aber war ein weiteres Anwachsen der Beträge, welche an der Quelle von solchen Einkommen erhoben wurden, die einen Anspruch auf Abatements hatten, und in der Folge daher wieder rückvergütet werden mußten. Gegen dieses System, durch das den Steuerzahlern alljährlich erhebliche Beträge zeitweilig entzogen wurden, auf die der Fiskus keinen Anspruch hatte, mußten sich schwere wirtschaftliche Bedenken geltend machen, die um so weniger außer acht gelassen werden konnten, als diese Summen den weniger zahlungsfähigen Klassen entzogen wurden. Durch eine, theoretisch zwar mögliche, Ausdehnung des Abatementsystems bis zu den höchsten Einkommen hinauf, wurde aber nicht nur dieser Übelstand ins Ungemessene erweitert, sondern auch eine Steigerung der technischen Geschäftslast bewirkt, die in kurzer Zeit zu einer Lahmlegung der ganzen Steuermaschine führen konnte, da jeder einzelne Anspruch auf Ermäßigung besonders behandelt werden mußte. Aber auch für die Steuerzahler ergab sich aus einem solchen System eine Fülle von Hindernissen und Reizungen, die geeignet waren, die Steuer zu einer der am unwilligsten ertragenen zu machen. So ergab sich für das Abatementsystem eine Zweckmäßigkeitsgrenze, die dann erreicht wurde, wenn der verursachte Ertragsausfall zu seiner Ausgleichung eine übermäßige Erhöhung des Normalsteuerfußes notwendig machte und wenn die Summe der rückzahlbaren Steuerbeträge eine Höhe erreichte, die eine wirtschaftliche Gefahr in sich barg. Wo diese Grenze lag, konnte freilich kaum anders als durch die Erfahrung ermittelt werden, wenn auch von vornherein eine Erweiterung der Abatements bis zu einer Einkommensgrenze von 1000 £ vorgeschlagen werden konnte[101]).

101) Vgl. hierzu den Report 1906, S. 12—17.

Wurde so eine durchgehende Gradation der Einkommensteuer von der Kommission sowohl in ihrer direkten und progressiven Form, als auch in ihrer indirekten und degressiven Form abgelehnt, so ließ sich eine Erweiterung der Gradation überhaupt nur noch durch ein drittes Mittel ermöglichen, das sich als eine Verbindung der beiden andern Formen darstellt: durch eine Zusatzsteuer (super-tax), die neben und über dem für alle Einkommen geltenden Normalsatz mit einem besonderen Steuersatz auf diejenigen Einkommen gelegt wurde, die man durch die Gradation stärker zu belasten beabsichtigte. Dieses Auskunftsmittel ermöglichte die Beibehaltung des Normalsatzes, der so für die Erfassung der Einkommen an der Quelle in Anwendung kommen konnte, es machte aber für diejenige Klasse von Einkommen, auf welche die Zusatzsteuer fallen sollte, wiederum die Deklaration des Gesamteinkommens notwendig, da der Zuschlag nur auf das Gesamteinkommen gelegt werden konnte. Hierin aber lag ein sehr bedenkliches Moment, da die Deklaration hier nicht in der Absicht einer Erleichterung, sondern einer schärferen Belastung gefordert wurde, womit die Versuchung zu betrügerischer Deklaration doch überaus verstärkt wurde. Indem als Untergrenze für die Zusatzsteuer 5000 £ in Vorschlag gebracht wurden, gestaltete sich darnach die Gradation der gesamten Einkommensteuer in der Weise, daß die Einkommen von 160—700 £ durch das Abatementsystem abgestuft, die umfangreiche Mittelstufe der Einkommen von 700—5000 £ ohne jeden Abzug zum Normalsatz besteuert, die Einkommen über 5000 £ aber außer mit dem Normalsatz noch mit einem Zuschlag zu diesem belastet wurden. Das hatte freilich zur Folge, daß damit die Deklaration des Gesamteinkommens auf mehr als 90% aller Einkommensteuerzahler mit etwa 83% des gesamten erfaßten Einkommens ausgedehnt wurde. So ließ die Kommission von 1906 den einen Grundzug der Peel-Steuer um so leichter fallen und schlug die Einführung der zwangsweisen Deklaration des Gesamteinkommens vor, als nur auf diese Weise die super-tax sich erfolgreich und ohne Gefahr umfangreicher Steuerhinterziehungen ins Werk setzen ließ[102]).

Die tatsächliche Einführung der super-tax erfolgte erst mit dem Budget von 1909, doch erfuhr der Vorschlag der Kom-

102) Vgl. Report 1906, S. 7—11.

mission von 1906 eine Änderung insofern, als die Steuerpflicht zwar erst mit einem Einkommen von 5000 £ einsetzte, die Zusatzsteuer aber in der Weise erhoben wurde, daß sie nur für den Einkommensteil, der 3000 £ überstieg, fällig war[103]). Die Deklaration des Gesamteinkommens wurde für alle Einkommensempfänger zur Pflicht gemacht und so war die Veranlassung aufgegeben, die in der Addington-Steuer das methodische Mittel, die Einkommen schon an der Quelle zu erfassen, notwendig gemacht hatte. Damit war die subjektive Einheit der Steuer wenigstens der Form nach wieder hergestellt, wenn ihr auch die Bedeutung nicht zukommen kann, daß sich die Bemessung der Steuerleistung durchgehend nach dem beim Steuersubjekt zusammengefaßten Gesamteinkommen richtet. Doch war mit der so erreichten Form der Gradation die Beziehung der unter den fünf schedules veranlagten Teileinkommen zum Steuerzahler wenigstens für den größten Teil aller Einkommen wieder hergestellt und zur Bemessungsgrundlage der tatsächlichen Steuerleistung geworden. Auf diese Weise war aber das Wesen der Peel-Steuer so grundsätzlich verändert, daß wir es mit einer neuen Form einer Einkommensteuerorganisation zu tun haben, die freilich in allen ihren Teilen von der Grundabsicht beherrscht wurde, die direkte Erfassung des Einkommens beim Einkommensemptänger zu vermeiden und das Steuerobjekt rein als Objekt und ohne Beziehung zum Steuerzahler zu treffen. Daß aber diese Grundabsicht in der modernen Gestaltung der Einkommensteuer nicht verwirklicht ist, und nie verwirklicht sein kann, liegt klar genug zutage. Darum kann auch heute dem Grundsatz der Erfassung an der Quelle nicht mehr die Bedeutung zukommen, die er in der Addington-Steuer angenommen und in der Peel-Steuer bewahrt hat. Bei dem größten Teil der Einkommen, die unter die Abatementsgrenze fallen, erfolgt die Veranlagung und Erhebung in direkter Weise und ebenso bei allen denjenigen Einkommen, die nur einer einzigen Quelle entspringen. Aber auch die Veranlagung zur und die Erhebung der super-tax erfolgt in direkter Weise, wenn auch der Normalsatz dasselbe Einkommen schon an der Quelle treffen kann. Damit ist die Anwendung der Erfassung an der Quelle als dem einzig möglichen methodischen Erhebungsverfahren in weitem

103) Vgl. Finance Act 1910, Nr. 1 (for 1909).

Umfang zurückgedrängt, so daß ihm für diejenigen Fälle, wo der Grundsatz noch weiter Anwendung findet, keine andere Bedeutung zukommt, als ein technisch abgekürztes Verfahren der Steuerleistung darzustellen. Statt daß derjenige Einkommensteil, der als Steuerleistung dem Fiskus zukommt, erst dem Einkommensempfänger zugeführt wird, und von diesem dann wieder an die Staatskasse ausgezahlt wird, wird der Steuerbetrag gleich von den Auszahlungsstellen einbehalten und der Staatskasse überschrieben. Auf diese Weise gewinnt der Grundsatz der Erfassung einen ähnlichen Charakter, wie er allen jenen finanztechnischen Operationen und Einrichtungen eigen ist, die auf eine Abkürzung des Geldumlaufs und eine Vereinfachung wechselseitiger Finanzgeschäfte gerichtet sind. Diese Bedeutung des „stoppage at the source"-Grundsatzes ist bei der Höhe des dafür in Betracht kommenden Barbetrags nicht zu unterschätzen und wird auch in jeder weiteren Umgestaltung der Einkommensteuerorganisation nie verloren gehen können.

Wenden wir uns nunmehr dem anderen Reformproblem, mit dem sich die Einkommensteuerkommission von 1906 beschäftigte, der Frage der Differentiation, zu, so erkennen wir, daß der praktischen Verwirklichung dieser Forderung weniger die Schwierigkeit, sie dem bestehenden Steuerorganismus einzugliedern, als die einer begrifflich klaren Bestimmung der verschiedenen Einkommensarten entgegenstand. Diese Schwierigkeit konnte freilich teilweise durch eine Beschränkung der Differentiation auf die niederen Einkommensklassen etwa bis zu einer Grenze von 3000 £ vermindert werden, da bei der Einkommensgewinnung der Anteil der persönlichen Momente, der Arbeitskraft, des Fleißes usw., bei den kleineren Einkommen größer sein wird, während bei der Bildung der großen Einkommen die Bedeutung des Kapitals zu überwiegen pflegt. Die technisch einfachste Lösung der Differentiationsfrage lag in der Anwendung eines besonderen gegenüber dem Normalsatz ermäßigten Steuersatzes, der für den „verdienten" Teil des Gesamteinkommens in Anwendung gelangen konnte. Dafür war freilich wieder die unumgängliche Voraussetzung die direkte Veranlagung und Erfassung des Gesamteinkommens, so daß auch auf diese Weise die Tendenz der Einkommensteuerentwicklung auf die Herstellung der subjektiven Einheit der Besteuerung verstärkt wurde und das Erhebungsverfahren an der Quelle eine

weitere Einschränkung seines methodischen Charakters erlitt[104]). Durchgeführt wurde die Differentiation in den Budgets von 1907 und 1909 in der Weise, daß der Steuerfuß bei einem Gesamteinkommen unter 2000 £ für „earned incomes" auf 9 d und bei einem Gesamteinkommen bis zu 3000 £ auf 12 d herabgesetzt wurde[105]).

Mit diesen Reformen ist die moderne Einkommensteuerentwicklung zu ihrem vorläufigen Abschluß gelangt. Wir haben nun gesehen, wie jede dieser Reformen schrittweise eine Veränderung der Organisation der Einkommensteuer bewirkt und ihren Charakter umgestaltet hat. Im Verlauf dieser Entwicklung sind die beiden Grundzüge der Peel-Steuer entweder verloren gegangen oder derartig umgestaltet worden, daß ihnen in der heutigen Einkommensteuer eine durchaus andere Bedeutung zukommt, als bei der Wiedereinführung der Einkommensteuer im Jahre 1842. Versuchen wir die Grundtendenz dieser Entwicklung in einem Satz wiederzugeben, so läßt sie sich dahin bestimmen, daß sie darauf gerichtet war, das mit der Addingtonschen Einkommensteuer verloren gegangene Personalmerkmal der subjektiven Einheit der Einkommensbesteuerung wieder herzustellen, und die Bemessung der Steuerleistung nicht von dem Objekt allein, sondern auch von der persönlichen Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers abhängig zu machen. Diese Entwicklung ist noch keineswegs abgeschlossen, da die Gradationsidee in der Einkommensteuer sich einer Form bedienen mußte, die ihr nicht so angemessen ist, daß sie sich in ihr voll und frei entfalten kann. In welcher Richtung sich diese Fortentwicklung vollziehen wird, kann in dieser Arbeit nicht besprochen werden. Daß sie aber als eine Folge der finanziellen und theoretischen Anforderungen kommen wird, ist nur die einfache Folgerung aus dem Verlauf der bisherigen Entwicklung.

Mit diesen mannigfachen Reformen aber hat sich nicht nur die Organisation der Einkommensteuer, sondern vor allem auch die finanzpolitische Verwendungsmöglichkeit dieser Form der Ertragsgewinnung verändert. Der früher leicht zu handhabende und einfache Steuerapparat ist im Verlauf seiner Entwicklung zu einem äußerst umfangreichen, darum aber auch

104) Vgl. Report 1906, S. 18—21.

105) Vgl. Finance Act 1907, sect. 19 und Finance Act 1910, Nr. 1.

schwer beweglichen Organismus ausgewachsen, der nicht mehr die Eigenschaft besitzt, allen Augenblicksforderungen gerecht zu werden. Daß aber seine finanzpolitische Bedeutung darum nichts eingebüßt hat, werden wir aus der abschließenden Darstellung der Ertragsentwicklung zu erkennen vermögen.

3. Kapitel.

Die Ertragsentwicklung.

§ 7.

Die Faktoren der Ertragsbildung.

Der Zweck eines jeden Besteuerungsverfahrens ist die Erzielung einer Einnahme, die für die Deckung des jährlich entstehenden Bedarfs verwendet werden kann. Die Erreichung dieses einfachen und selbstverständlichen Zwecks (der freilich nicht zu allen Zeiten so einfach und selbstverständlich erschien und vor allem in den mit dem Prämiensystem verbundenen Schutzzöllen einen schroffen Gegensatz findet) ist bei jedem Besteuerungsversuch wesentlich von drei Faktoren abhängig, die zur Bildung des Ertrags zusammenwirken müssen. Das grundlegende Moment ist dabei mit dem Steuerobjekt selbst gegeben, an welches sich das Steuerverfahren anschließt und welches den ganzen Umfang der Ertragsmöglichkeit bestimmt. Das andere Moment ist die besondere Form der Steuerorganisation, von deren Tauglichkeit zu einer möglichst vollständigen Erfassung des Objekts die Sicherung der Ertragsmöglichkeit abhängt, und das dritte ist der jeweilige Steuersatz, der zur Anwendung gelangen soll und der die Höhe der Steuerleistung bestimmt, die im Hinblick auf den zu deckenden Bedarf von dem Steuerzahler gefordert wird. Alle drei Faktoren sind nun aber selber wieder mannigfaltig bestimmt und stehen vor allem gegenseitig in einem engen Verhältnis in der Weise zu einander, daß mit der besonderen Gestaltung des einen auch die Form der anderen beeinflußt wird, und daß der Ertrag stets als Produkt der drei Faktoren erscheint. In der Tabelle 11 kommt die Bedeutung des ersten dieser drei Faktoren zur Anschauung, während Tabelle 12 die hemmende Rückwirkung der Abatements auf den Ertrag zeigt. In den folgenden Tabellen 13 a—e findet dagegen

die tatsächliche Ertragsgestaltung, wie sie sich aus dem Zusammenwirken aller Faktoren ergibt, ihre Darstellung.

Tab. 13. Die Ertragsentwicklung.

a) Der Pennyertrag.

Jahr	Änderungen in der Einkommensteuer-organisation	Penny-ertrag	Pennyertrag in % des ges. erfaßten Einkommens
1842/3	Keine	0,772	0,30
52/3		0,809	0,30
53/4	Herabsetzung der Befreiungsgrenze auf 100£, Ausdehnung d. Steuer auf Irland	1,004	0,32
62/3		1,192	0,33
63/4	Abatements für Einkommen von 100 bis 200 £ im Betrag von 60 £	1,218	0,32
71/2		1,650	0,34
72/3	80 £ Abatements für Einkommen von 100—300 £	1,724	0,33
75/6		1,935	0,33
76/7	Erhöhung d. Befreiungsgrenze auf 150 £; Abatements für Einkommen von 150 bis 400 £	1,881	0,33
82/3		1,962	0,32
92/3		2,239	0,31
93/4		2,191	0,31
94/5	Erhöhung d. Befreiungsgrenze auf 160 £; Abatements für Einkommen von 160 bis 400 £ (160 £) und von 400—500 £ (100£)	1,982	0,29
97/8		2,198	0,30
98/9	Abatements von 160, 150, 120 u. 70 £ für Einkommen v. 160—400, 4—500, 5—600 und 6—700 £	2,284	0,30
1902/3		2,535	0,29
10/11	Seit 1907 u. 1909 Differenzierung des Steuerfußes für Arbeitsekn. (9 und 12 d)	2,738	0,26

Um die Bedeutung zu verstehen, welche dem Steuerobjekt in der englischen Einkommensteuer für die Bildung und Entwicklung des Ertrags zukommt, muß man sich die Eigentümlichkeit der englischen Einkommensteuer vergegenwärtigen, daß es sich hierbei um zwei gegenläufige Entwicklungslinien handelt, aus denen im Verlauf des Besteuerungsverfahrens das besteuerte Objekt allererst hervorging. Zwar ist das gesamte von der Steuer erfaßte Einkommen das eigentliche Steuerobjekt und bildet so seinem Umfang nach die Grundlage der Ertragsbildung und seiner Entwicklung nach auch die Grundlage der Ertrags-

b) Die Verteilung des Pennyertrags auf die schedules.

Jahr	Steuerfuß d	Von dem Gesamtpennyertrag entfielen auf schedules					
		A	B	C	D	E	Insges.
1842/3	7	0,345	0,046	0,116	0,233	0,039	0,779
52/3	7	0,385	0,043	0,107	0,238	0,048	0,821
53/4	7	0,459	0,056	0,114	0,312	0,057	0,998
62/3	9	0,579	0,067	0,128	0,394	0,081	1,249
63/4	7	0,589	0,068	0,131	0,417	0,081	1,286
71/2	6	0,594	0,077	0,161	0,788	0,105	1,725
72/3	4	0,600	0,076	0,168	0,857	0,106	1,807
75/6	2	0,639	0,075	0,174	1,009	0,116	2,013
76/7	3	0,671	0,073	0,165	0,953	0,101	1,963
83/4	5	0,731	0,058	0,170	1,050	0,123	2,132
92/3	6	0,686	0,037	0,160	1,203	0,153	2,239
93/4	7	0,705	0,036	0,159	1,139	0,152	2,191
94/5	8	0,594	0,023	0,157	1,044	0,138	1,956
97/8	8	0,596	0,019	0,146	1,228	0,157	2,146
98/9	8	0,622	0,019	0,147	1,299	0,168	2,255
1902/3	15	0,647	0,018	0,173	1,538	0,201	2,577
10/11	14	0,665	0,014	0,184	1,682	0,194	2,739

c) Prozentanteil der schedules am Pennyertrag.

Jahr	Steuerfuß d	In % des Gesamtbetrags betrug der auf die schedules entfallende Pennyertrag unter					
		A %	B %	C %	D %	E %	Insges. %
1842/3	7	44,3	5,9	14,8	29,7	5,3	100
52/3	7	47,0	5,1	13,0	29,0	5,9	,,
53/4	7	46,0	5,6	11,4	31,2	5,8	,,
62/3	9	46,0	5,3	10,2	31,4	6,8	,,
63/4	7	45,6	5,2	10,2	32,4	6,6	,,
71/2	6	35,3	4,4	9,3	45,6	6,4	,,
72/3	4	33,1	4,1	9,3	47,7	6,1	,,
75/6	2	31,6	3,7	8,6	50,0	6,1	,,
76/7	3	34,1	3,7	8,3	48,5	5,4	,,
83/4	5	34,2	2,7	7,9	49,2	6,0	,,
92/3	6	30,6	1,6	7,1	55,2	5,5	,,
93/4	7	32,1	1,6	7,2	51,9	7,2	,,
94/5	8	30,3	1,1	8,0	53,6	7,0	,,
97/8	8	27,7	0,8	6,8	57,2	7,5	,,
98/9	8	27,5	0,8	6,4	57,6	7,7	,,
1902/03	15	25,1	0,7	6,7	59,7	7,8	,,
10/11	14	24,3	0,5	6,6	61,3	7,3	,,

entwicklung. Der tatsächliche Einkommensteuerertrag aber wird erst durch die Gestaltung des Besteuerungseinkommens bestimmt, das den Teil des Gesamteinkommens darstellt, der nach Abzug aller Einkommensteile, die auf Grund irgend welcher

d) Zahl und Betrag der Steuerrückzahlungen für einzelne Jahre.

Jahr	Unter d. Befreiungsgrenze		Unter abatements		Unter and. Titeln		Insgesamt	
	Zahl	Betrag £	Zahl	Betrag £	Zahl	Betrag £	Zahl	Betrag £
1893/4	—	0,187	—	0,103	—	0,235	173618	0,525
94/5	—	0,240	—	0,138	—	0,307	213074	0,685
95/6	—	0,289	—	0,202	—	0,332	256467	0,823
97/8	—	0,339	—	0,248	—	0,304	250211	0,891
98/9	—	0,372	—	0,283	—	0,322	256419	0,977
99/00	—	0,379	—	0,313	—	0,326	278874	1,018
1910/11	375508	0,974	121529	0,907	116,914	1,069	613951	2,950

e) Die Verteilung der Steuereinkommen nach Einkommenstufen unter sched. D.

Jahr		Es betrug in den angegebenen Jahren für die Einkommen von				
		160 bis 400 £	400 bis 700 £	700 bis 5000 £	5000 £ u. mehr	Insgesamt
1898/9	Der Gesamtbetrag des Einkommens	43,748	19,936	69,231	213,588	346,503
	Die Zahl der Veranlagungen	223727	37308	41180	8247	310462
	Der durchschnittl. Einkommensbetrag	195 £	534 £	1687 £	25898 £	1116 £
1902/03	Der Gesamtbetrag des Einkommens	56,234	21,741	76,564	282,525	437,064
	Die Zahl der Veranlagungen	220786	40530	44446	9871	315633
	Der durchschnittl. Einkommensbetrag	254 £	536 £	1722 £	28624 £	1384 £
1910/11	Der Gesamtbetrag des Einkommens	50,488	22,544	86,319	342,223	501,574
	Die Zahl der Veranlagungen	209307	42634	49600	10918	314453
	Der Gesamtbetrag des Einkommens	241 £	529 £	1740 £	31396 £	1594 £

steuergesetzlicher Bestimmungen von der Besteuerung befreit wurden, verbleibt. Durch das Verhältnis dieser beiden Entwicklungslinien, deren Entstehung und Fortbildung wir in den vorausgegangenen Abschnitten verfolgt haben, wird der Ertrag bestimmt, indem er mit dem Wachstum der Grundlinie der erfaßten Gesamteinkommen relativ erhöht, durch die Gegenwirkung der Abzüge aber wieder gehemmt oder gar vermindert werden kann. Überblicken wir (nach der Tabelle 13a) diese doppelte Entwicklung, so erkennen wir zwar ein kaum unterbrochenes Wachstum des auf die Einheit des Steuersatzes

entfallenden Ertrags, das durch die allgemeine Einkommensentwicklung verursacht wurde. Bringen wir aber diesen Ertrag in Beziehung zum gesamten erfaßten Einkommen, so läßt sich doch auch die abnehmende Tendenz, die seit der Ausdehnung des Abatementsystems zum Ausdruck gelangt, nicht übersehen. Es ist nun aber klar, daß die finanzielle Rückwirkung der Abatements und der anderen Abzüge wesentlich wieder von der Verteilung der Einkommen abhängt, da sowohl der Gesamtbetrag der Abzüge als auch der Betrag des entfallenden Steueranteiles durch die Verteilung des Einkommens nach seiner Höhe und der Zahl der Einkommensempfänger bestimmt wird. So bleibt hier vor allem diese Einwirkung auf den Steuerertrag noch einer besonderen Untersuchung vorbehalten.

Die Beeinflussung des Einkommensteuerertrags durch die Gesamtorganisation der Steuer und vor allem durch die Form der Veranlagung und der Erfassung des steuerpflichtigen Einkommens läßt sich statistisch in keiner Weise erfassen, obwohl sie zweifellos vorhanden ist. Soweit die Form der Veranlagung und der Berechnung des Steuerobjekts in Betracht kommt, haben wir bereits den ertragsschädigenden Einfluß der Durchschnittsveranlagung unter sched. D gesehen. In ähnlicher Weise wirkte aber auch die Bestimmung, nach welcher die Abschätzung des Ertragswerts, welche zur Unterlage der Veranlagung unter sched. A diente, nur aller drei Jahre einmal erneuert wurde. So wenig jedoch wie diese doppelte Beeinträchtigung des Ertrags irgendwie zahlenmäßig erfaßt und zur Anschauung gebracht werden kann, ebensowenig lassen sich auch alle diejenigen Faktoren berechnen, die mit der Fortdauer der Einkommensteuer die Erfassung des steuerpflichtigen Einkommens und damit den Steuerertrag mehr und mehr sicherstellten. Einen geringen zahlenmäßigen Anhalt hierfür könnte man gewinnen, wenn sich der Pennyertrag in Beziehung zu dem für die Besteuerung verbleibenden Einkommen bringen ließe, indem eine Zunahme des Prozentverhältnisses, in welchem der Pennyertrag zum reinen Steuereinkommen steht, nur durch die wachsende Tauglichkeit der Organisation erklärt werden könnte. Da aber das besteuerte Einkommen in verschiedenen Jahren unter völlig veränderten Bedingungen gebildet wird, erweist sich ein solcher Versuch als unmöglich und wertlos.

In einer Beziehung allerdings tritt die Bedeutung der Ein-

kommensteuerorganisation für die Gestaltung des Ertrags deutlicher hervor. Da die subjektive und objektive Steuerpflicht auf dem Grundsatz beruht, alle Einkommen und alle Einkommensempfänger, welche durch die britische Souveränität erreicht werden können, der Einkommensbesteuerung zu unterwerfen, so entsteht die Frage, in welchem Umfange es der Steuerorganisation gelingt, diesen Grundsatz durchzuführen. Soweit die Einkommen, die von England nach dem Ausland fließen, in Betracht kommen, erscheint die Erfassung des Subjekts durch die Deklaration der Teil- und Gesamteinkommen und die Erfassung des Objekts durch die Besteuerung der Einkommen an der Quelle hinreichend gesichert. Weit weniger aber scheint dies bei den Einkommen der Fall zu sein, die vom Ausland nach England fließen. Soweit sich diese Einkommensteile überhaupt als aus dem Ausland stammend, feststellen lassen, handelt es sich dabei um folgende Fälle:

1. Bei Einkommen, die aus der Kapitalsanlage in ausländischen oder kolonialen Staatspapieren stammen, und die durch inländische Agenten ausgezahlt werden, erfolgt die Besteuerung in der Weise, daß der jeweilige Steuerbetrag durch den Agenten vor der Auszahlung in Abzug gebracht und der Steuerbehörde gegenüber verrechnet wird. Der auf diese Weise erfaßte Einkommensbetrag belief sich für das Jahr 1910/11 auf nahezu 35 Millionen £.

2. Dividenden ausländischer oder kolonialer Gesellschaften und Korporationen, welche durch inländische Agenten ausgezahlt werden, trifft die Steuer in der gleichen Weise. (Einkommensbetrag für 1910/11 = 24 Millionen £.)

3. In derselben Weise werden auch Coupons, die bei einer inländischen Bank durch Verkauf realisiert werden, getroffen, indem in solchen Fällen die Bank für die Steuerleistung haftet. (Einkommensbetrag für 1910/11 = 16,7 Millionen £.)

4. Einkommen, die aus irgend welcher Kapitalanlage im Ausland stammen, aber nicht durch eine der genannten Formen der Erhebung erfaßt werden, unterliegen der Deklarationspflicht. (Einkommensbetrag für 1910/11 = 9 Millionen £.)

5. Englische Eisenbahngesellschaften, die ihren Sitz und ihre Leitung in England haben, die Bahnen aber im Ausland betreiben, werden in England für das aus diesen Unterneh-

mungen fließende Einkommen zur Steuer herangezogen, ohne Rücksicht darauf, ob das Einkommen tatsächlich nach England übermittelt wird oder nicht. (Einkommensbetrag für 1910/11 = 16 Millionen £.)

Während demnach die Besteuerung der unter den ersten drei Fällen genannten Einkommen an der Quelle erfolgt, so daß eine Umgehung der Steuerpflicht in größerem Umfang ausgeschlossen erscheint, ist es bei den beiden anderen Fällen augenscheinlich, daß hier die Erfüllung der Steuerpflicht nicht in dem Maße gesichert ist, daß nicht doch eine Beeinträchtigung des Steuerertrags entstehen könnte. Da es sich insgesamt um ein erfaßtes Einkommen von über 100 Millionen £ (für 1910/11) handelt, von denen etwa der vierte Teil auf die beiden letzten Gruppen entfällt, läßt sich eine ungefähre Vorstellung von der Bedeutung gewinnen, die in dieser Beziehung der Steuerorganisation zukommt.

Außer diesen Einkommensarten, deren Herkunft aus dem Ausland zu ermitteln ist, fließen aber noch zahlreiche Einkommen aus dem Ausland, deren Umfang nicht festzustellen ist, aber aus einer Aufzählung der verschiedenen Möglichkeiten erschlossen werden kann:

1. Einkommen aus Unternehmungen aller Art, wie Gas- und Wasserwerken, Plantagen, Brauereien usw., die im Ausland betrieben werden, aber ihren Sitz und ihre Leitung in England haben.

2. Einkommen aus Unternehmungen, die gleichzeitig im In- und Ausland betrieben werden. (Kabel- und Schiffahrtsgesellschaften.)

3. Einkommen aus Filialen aller Art im Ausland.

4. Einkommen aus ausländischen Hypotheken, Darlehen und Depositen inländischer Banken, Versicherungs- und Hypothekengesellschaften usw.

5. Einkommen aus Geschäften jeder Art, die durch inländische Fabrikanten, Kaufleute oder Agenten im Ausland betrieben werden.

Alle diese Einkommensarten entziehen sich mehr oder weniger der Kontrolle der Steuerbehörden, so daß eine Umgehung der Steuerpflicht, die in den meisten Fällen nur durch Deklaration ermittelt werden kann, in weitem Umfange mög-

lich erscheinen muß, da die Erfassung an der Quelle nur in seltenen Fällen durchführbar ist. Fehlt hierfür auch jeder zahlenmäßige Anhalt, um sich ein Bild von dem Umfang der hierher gehörigen Einkommensarten zu machen, so geht doch schon aus der Natur dieser Einkommen die weittragende Bedeutung hervor, welche der Steuerorganisation für die Erfassung dieser Einkommen und damit für die Gestaltung des Steuerertrags zukommt [106]).

Der dritte Faktor, von dem die Gestaltung des Ertrags abhängt, ist der Steuerfuß, der den jeweiligen Betrag der Steuerleistung bestimmt. Einfach als Multiplikator angesehen, der angibt, wie viele Steuereinheiten erhoben werden sollen oder müssen, um den zur Deckung eines Bedarfs erforderlichen Einnahmebetrag zu erzielen, kommt dem Steuersatz freilich keine besondere Bedeutung für die Gestaltung des relativen Ertrags zu; er bestimmt nur die Höhe des absoluten Ertrags. Doch sind mit der wechselnden Höhe des Steuersatzes manche psychologische Rückwirkungen auf den Steuerzahler verbunden, die bei einem übermäßig hohen Satz einmal sich in dem Bestreben äußern, alle Vergünstigungen, die auf Grund der Steuergesetze rechtmäßig in Anspruch genommen werden können, sich auch tatsächlich zu sichern, zum andern aber auch in der zunehmenden Neigung zu unrechtmäßiger Steuerhinterziehung ihren Ausdruck findet. Kann so namentlich in Krisenjahren der Steuerertrag eine wesentliche Beeinträchtigung erfahren [107]), so fehlt andererseits bei einem niederen Steuersatz für viele Einkommensteuerzahler der Antrieb, ihre gesetzlichen Anrechte geltend zu machen, doch wird dieser Umstand nur wenig ins Gewicht fallen, da der Gewinn für die Staatskasse wegen des niederen Steuersatzes doch äußerst gering ist. So bildet für die Ertragsgestaltung den ausschlaggebenden Faktor doch die Entwicklung des Steuereinkommens und hier bleibt uns noch die Frage zu untersuchen, inwieweit die Verteilung der Einkommen einen Einfluß auf die Ertragsbildung ausübt.

---

106) Vgl. hierzu den Inland Revenue Report 1912, S. 122f.

107) Beispielsweise stieg der Betrag der Einkommen, für welche die Steuer uneinbringlich war, in den Jahren 1901/05 um 8,7 Millionen £, während er von 1905/09 um annähernd 10 Millionen £ fiel, um seit 1909 wieder um rund 22 Millionen £ zu steigen. (Inland Revenue Report 1912.)

§ 8.

Die Einkommensverteilung.

Eines der schwierigsten, aber gleichwohl bedeutsamsten Probleme der Besteuerungspolitik ist mit der Frage nach der tatsächlichen Verteilung der durch eine bestimmte Einzelsteuer oder durch die Gesamtheit aller Steuern bewirkten Belastung der Steuerzahler gegeben. Da jede Steuerleistung an ein bestimmtes Steuerobjekt gebunden ist, so kann darum subjektiv immer nur derjenige zur Steuerleistung herangezogen werden, bei dem sich die objektiven Grundlagen der Besteuerung vorfinden. Aus diesem Grund wurde die Forderung einer möglichst weitgehenden Allgemeinheit der Besteuerung schon früh zu einem der Hauptgrundsätze der Steuertheorie erhoben, so daß die ideale Form einer Steuer in dieser Beziehung diejenige wäre, die sich an ein objektives Merkmal anschließt, das sich bei jedermann vorfindet, das aber auch gleichzeitig geeignet wäre, einen Maßstab für die Bemessung der Steuerleistung abzugeben. Aus der Absicht heraus, die Besteuerung diesem freilich nur selten klar erkannten Ideal anzupassen, entstammt die Methode der indirekten Besteuerung, indem der Konsum gewisser Nahrungs- oder auch Genußmittel allgemein genug verbreitet schien, um die Allgemeinheit der Besteuerung sicher zu stellen. Da aber die absolute Ertragsfähigkeit der wenigen Steuern, die sich in dieser Weise finden ließen, nicht immer dem Bedarf entsprechend gesteigert werden konnte, machte sich die Ausdehnung der Zahl der indirekten Steuern notwendig, wobei man bei der Auswahl der neuen Steuerobjekte darauf Rücksicht nehmen mußte, die Allgemeinheit der Besteuerung, die nun nicht mehr mit einer oder wenigen Steuern erreicht wurde, durch mehrere einander ergänzende Steuern zu bewirken. So wurde beispielsweise eine weitgehende Allgemeinheit der indirekten Besteuerung in der Weise erzielt, daß man Wein, Bier und Branntwein besteuerte, um die Gruppe der Alkoholkonsumenten zu erfassen und weiterhin auch Tee, Kaffee, Kakao usw. belastete, um die Gruppe der Abstinenten mit heranzuziehen. Gerade aus diesem Beispiel (das sich doch fast in allen indirekten Steuersystemen nachweisen läßt) wird aber auch deutlich, daß mit der Erreichung der Allgemeinheit der Besteuerung die Verteilung der gesamten Steuerbelastung merklich verschoben wurde, da sich

die Steuerzahler eben nicht nach scharf abgesonderten Konsumgruppen einteilen lassen. Weiterhin kommt dazu der Umstand, daß nicht jeder Konsument eines so besteuerten Objekts auch die Fähigkeit zur Steuerzahlung besitzt, daß vielmehr in den meisten Fällen mehrere Konsumenten zusammen (die Familie) nur eine einzige Steuerkraft darstellen, so daß also auch hierdurch die Verteilung der steuerlichen Belastung völlig unübersichtlich wird. Man hat sich in der Finanzstatistik daran gewöhnt, die Steuerbelastung durch eine Berechnung des auf den Kopf der Bevölkerung entfallenden Steuerbetrags darzustellen. Mag sich damit auch für die Darstellung einer Entwicklung eine bildliche Vergleichsgrundlage gewinnen lassen, so ist dieses Bild jedoch durchaus unwahr, wenn man es zur Veranschaulichung der tatsächlichen Steuerbelastung gebrauchen will. Das einzige Mittel, über die Verteilung der Steuerbelastung Klarheit zu gewinnen, wäre mit einer allgemeinen Enquete über den Familienkonsum in bezug auf die besteuerten Artikel gegeben. Daß eine derartige Enquete bisher noch in keinem Staat durchgeführt wurde, liegt an der Schwierigkeit, die genauen Angaben in einem solchen Umfang zu erhalten, daß sie für eine finanzstatistische Untersuchung ohne allzugroße Fehlerquellen die Grundlage bilden könnten.

In ähnlicher Weise ergibt sich auch ein völlig falsches Bild der Verteilung der Steuerbelastung durch Berechnung des auf den Kopf der Bevölkerung entfallenden Steuerbetrags für diejenigen Steuern, die wie Stempel- oder Nachlaßsteuern sich an bestimmte Vorgänge anschließen, da hier die Steuerzahler doch stets nur eine verhältnismäßig beschränkte Gruppe darstellen und diesen Steuerformen von vornherein das Merkmal der Allgemeinheit fehlt. Für die Einkommensbesteuerung trifft das gleiche zu, doch wird hier die Verteilung der Steuerbelastung noch durch ein anderes Moment mitbestimmt, das allerdings in der indirekten Besteuerung ein Gegenstück in der relativen Höhe des Konsums und in der Nachlaßbesteuerung in der Größe des Steuerobjekts besitzt. Dieses Moment ist die Verteilung des gesamten besteuerten Einkommens nach den unterschiedlichen Einkommensstufen. Solange die Besteuerung nach einem einheitlichen Steuerfuß alle Einkommen im gleichen Verhältnis traf, besaß die Einkommensverteilung freilich nur für diejenige Einkommensstufe eine Bedeutung, welche unter der Befreiungs-

grenze blieb. Schon hierin aber wird auch die Beeinflussung des Einkommensteuerertrags durch die Verteilung der Einkommen erkennbar, indem bei einer Erhöhung der Befreiungsgrenze der Ausfall umso erheblicher wurde, je größer die Zahl der Einkommensempfänger war, deren Gesamteinkommen die Grenze nicht überstieg (vgl. hierzu den Rückgang des gesamten erfaßten und des Besteuerungseinkommens in den Jahren 1876 und 1894 nach den Tabellen 11 a und 12 a).

Von weit größerer Bedeutung aber wurde die Einkommensverteilung sowohl für die Verteilung der Steuerbelastung als auch für die Gestaltung des Einkommensteuerertrags mit der Einführung des Abatementsystems, der Differentiation und der Super-tax, die alle drei mit der Einteilung der Einkommen nach Stufen ihres Gesamtbetrags verbunden waren. Die statistische Erläuterung dieser doppelten Einwirkung der Einkommensverteilung auf Belastung und Ertrag läßt sich allerdings nur andeutungsweise durchführen, weil die englische Einkommensteuerstatistik die Zahl der Veranlagungen und der entsprechenden Beträge unter den Einkommensstufen nur für die beiden sched. D. und E. und auch hier nicht immer völlig einheitlich wiedergibt. Doch genügt das damit gegebene Material, um den Vorgang, der für die ganze Einkommensteuer sich in allen schedules wiederholt, zu veranschaulichen und zu erläutern (vgl. Tabelle 13 e).

Die Vermehrung des Steuerobjekts erfolgt entweder in der Weise, daß die Zahl der Einkommensempfänger zunimmt, das Durchschnittseinkommen einer Stufe aber gleich bleibt, oder aber daß bei gleichbleibender Zahl der Einkommensempfänger das durchschnittliche Einkommen erhöht wird. Dabei kommt praktisch auch der Fall vor, daß beide Faktoren, Zahl und Einkommensbetrag, verändert werden, doch sehen wir davon ab, da sich diese Fälle rechnerisch stets auf die beiden Grundformen der Einkommensvermehrung zurückführen lassen. In diesen beiden Fällen aber kommt eine Verschiebung der Einkommensverteilung in der Weise zum Ausdruck, daß sich einmal die durchschnittliche Höhe des unter eine bestimmte Einkommensstufe fallenden Einkommens verändert, oder daß der Gesamtbetrag aller Einkommen unter dieser Stufe einen höheren oder geringeren Anteil des Gesamteinkommens, das unter die Steuer oder die einzelnen schedules überhaupt fällt, ausmacht.

Soweit sich diese Verschiebungen für sched. D. feststellen lassen, vollzog sich die Änderung in der Einkommensverteilung so, daß sich unter allen Einkommensstufen der durchschnittliche Einkommensbetrag erhöhte, d. h. mit anderen Worten, daß die Kapitalskonzentration rascher erfolgte als die Bildung neuer Einkommen. Weitaus am stärksten war dies der Fall bei den Einkommen über 5000 £, deren Durchschnittsbetrag sich von 1859—1910 um 114% (von 14627 £ auf 31396 £) hob. Gering war die Erhöhung des Durchschnittsbetrags bei den mittleren Einkommen von 400—700 £, bei denen seit 1898 sogar ein Rückschlag erfolgte. Nach der anderen Richtung hin kommt die Verschiebung der Einkommensverteilung darin zum Ausdruck, daß sich der Anteil der unteren und mittleren Einkommensstufen am Gesamteinkommen unter sched. D. prozentual fortgesetzt vermindert hat. Während 1859/60 die Einkommen bis zu 5000 £ noch über 75% des Gesamtbetrags umfaßten, hat sich dieses Verhältnis bis 1910/11 fast umgekehrt, indem nun auf die Einkommen über 5000 £ allein 68,4% des Gesamtbetrags entfallen.

Die finanzielle Bedeutung dieser Verschiebungen wird deutlich, wenn wir uns ihren Einfluß auf die Gestaltung des Einkommensteuerertrags klar zu machen versuchen. Das Abatementsystem erstreckt sich über die Einkommensstufen bis zu 700 £ jährlichen Gesamteinkommens. Da es sich hier nur um die unter sched. D. veranlagten Teileinkommen handelt, läßt sich freilich die Zahl der Veranlagungen nicht der Zahl der Abatementsempfänger gleichsetzen, doch wird sich der Betrag der Abatements doch in eine Beziehung zu der Zahl der Veranlagungen in der Weise bringen lassen, daß mit der Zunahme der Zahl auch der Gesamtbetrag der steuerfreien Abatements zunimmt. Damit aber verringert sich auch das verbleibende Steuereinkommen, so daß der Einkommensteuerertrag infolge der Abatements verringert wird, wenn das Durchschnittseinkommen einer bestimmten Einkommensstufe sinkt. Freilich wird dieser Vorgang in seiner Erkennbarkeit dadurch beeinträchtigt, daß die unter den schedules erfaßten Einkommen nur Teileinkommen sind, während die Abatementsberechtigung von der Höhe der Gesamteinkommen abhängt.

In ähnlicher Weise beeinflußt die Einkommensverteilung aber auch die finanzielle Wirkung der Differentiation, da auch

hier der Ertrag gemindert wird, wenn die Zahl der Empfänger von Arbeitseinkommen, die unter der Differenzierungsgrenze von 2000 und 3000 £ liegen, in stärkerem Verhältnis zunimmt, als der entsprechende Einkommensbetrag, d. h. wenn der Durchschnittsbetrag unter diesen Einkommensstufen kleiner wird, während dessen Erhöhung die Kosten der Differentiation auszugleichen strebt.

Soweit die Super-tax in Betracht kommt, läßt sich aus dem Konzentrationsprozeß, der zu einer immer mächtiger werdenden Erzielung großer Einkommen führt, für die Zukunft eine erhebliche Ertragssteigerung erwarten, da auch hier das Besteuerungseinkommen umso größer wird, je höher das Durchschnittseinkommen sich über die Grenze von 5000 £ erhebt. Da die Super-tax nur den Einkommensteil trifft, der 3000 £ übersteigt, so wird der Einkommensbetrag, der von der Supertax freibleibt, umso geringer, je kleiner die Zahl der Steuerpflichtigen ist, so daß sich mit der zunehmenden Bildung außergewöhnlich hoher Einkommen ohne entsprechende Vermehrung der Zahl solcher Einkommen ein zunehmender Ertrag der Supertax ergeben wird, wenn auch der Umfang dieser Entwicklung wegen des noch fast völlig fehlenden Materials nicht abgeschätzt werden kann. Mit diesen Fragen sind wir am Ende unserer Untersuchung angelangt, deren Ergebnisse im nächsten Abschnitt noch eine kurze Zusammenfassung finden sollen.

§ 9.

Ergebnisse.

Das am deutlichsten erkennbare Ergebnis der ganzen Entwicklung, deren Darstellung unsere Aufgabe gebildet hat, ist die Wandlung in der finanzpolitischen Bedeutung, welche der heutigen Einkommensteuer in England gegenüber der Zeit ihrer Einführung zukommt. Während der Einkommensteuerertrag 1842/3 nur etwa 9% aller Einnahmen darstellte, stieg dieser Anteil bis 1911/12 auf nicht weniger als 29%. Dieses hervortretende Ergebnis ist nur teilweise auf eine absolute Erhöhung des Steuersatzes zurückzuführen, obwohl der Normalsatz in derselben Zeit von 7 d auf 14 d erhöht worden war. Doch erstreckte sich diese Verdoppelung infolge des Abatementsystems nicht auf alle Einkommensstufen, wurde vielmehr für die nie-

deren Einkommensstufen sogar durch eine Herabsetzung des Steuerfußes unter jenen Normalsatz von 7 d ersetzt. Im wesentlichen ist vielmehr die gewaltige Steigerung des Ertrags auf das dem Einkommensteuerobjekt eigentümliche Wachstum des veranlagten Einkommens zurückzuführen und darin finden wir das andere Ergebnis der Einkommensteuerentwicklung, daß die Ertragsgestaltung der Steuer wegen der Entwicklungsfähigkeit des Objekts neben der Nachlaßbesteuerung am meisten dem finanzpolitischen Ideal einer Steuer entspricht, die imstande ist, einem wachsenden Bedarf ohne wiederholte Erhöhung des Steuerfußes zu folgen. Dazu kommt noch, daß in der Einkommensverteilung Momente verborgen liegen, die geeignet sind, in der weiteren Entwicklung des Steuereinkommens die finanzielle Einwirkung der Gradation und Differentiation mehr und mehr zu vermindern und die Ertragsfähigkeit der Steuer aufs neue anzuregen. Insbesondere aber scheint in der modernen Kapitalskonzentration, als deren Folge die Rieseneinkommen zu betrachten sind, die Grundlage sich auszubilden, auf der eine stärkere Belastung der hohen Einkommen nicht zu einer Verminderung, wie es oft gefürchtet wird, sondern zu einer fortgesetzt sich steigernden Ertragsfähigkeit der Zusatzsteuer führen wird.

So erscheint selbst in der Form der gegenwärtigen Einkommensteuerorganisation die finanzielle Zukunft der Steuer gesichert und aussichtsreich genug, um sie in noch weiterem Umfang zu dem werden zu lassen, was sie seit der Reform von 1909 tatsächlich geworden ist: zum Grundstock der englischen Staatsbesteuerung. Freilich, und hiermit gelangen wir zu einem weiteren Ergebnis, kann die Entwicklung der Einkommensteuerorganisation noch keineswegs als abgeschlossen angesehen werden. Wir haben gesehen, wie die bisherige Entwicklung, der Ausbau des Abatementsystems als Form der Gradation, die Erhebung der Steuer an der Quelle, stets unter der hemmenden Wirkung der fehlenden Deklaration des Gesamteinkommens und damit der subjektiven Zusammenfassung der Steuer gelitten hat. Hier aber hat gerade die Entwicklung seit der Einführung der Abatements zu einer fortschreitenden Erweiterung der Deklarationspflicht des Gesamteinkommens geführt, die nun seit 1909 für alle Einkommen wieder allgemein geworden ist. Damit aber ist die Bahn für eine freie Fortentwicklung der Steuerorgani-

sation wieder geebnet und es ist nicht zu zweifeln, daß nicht nur die Verteilung der steuerlichen Belastung durch eine Reform der Steuerorganisation auf der subjektiven Grundlage gerechter ausgestaltet würde, sondern daß auch die Ertragsgestaltung nur günstig beeinflußt würde. Neben der Landwertbesteuerung, deren Grundlegung ebenfalls im Budget von 1909 vollzogen wurde, wird so eine reformierte Einkommensteuer für die nächste Zukunft das wirksamste Gegenmittel gegen die neue konservative Schutzzollpolitik, soweit sie auf eine Änderung der Steuerbelastung durch Ausdehnung der indirekten Konsumbesteuerung zugunsten der direkten Vermögensbesteuerung ausgeht, bilden können.

Anhang.

1. Quellen.

a) The Parliamentary History from the earliest times to the year 1799. (Zit. Parl. Hist. mit Angabe des Bandes und der Seitenkolumne.)

b) The Parliamentary Debates. Series I—V. (Nach dem ersten Herausgeber stets kurz zitiert als „Hansard" mit Angabe der Serie, des Bandes und der Seitenkolumne.)

c) The Parliamentary Accounts and Papers.

Diese enthalten sämtliche Parlamentsdrucksachen, die einzeln veröffentlicht werden. Eine Zusammenfassung sämtlicher Drucksachen unter dem genannten Titel ist in der Bibliothek des „British Museum" in London für die Jahre seit 1801 vorhanden. Die Drucksachen eines jeden Jahres sind nach bestimmten Titeln zu Bänden zusammengefaßt (Laws and Statutes, Bills and Bills amended, Reports, Finance etc.). Für die vorliegende Arbeit kamen die Drucksachen namentlich zur Sammlung des in den Tabellen verarbeiteten Materials und für das Studium der Gesetzesvorlagen sowie der Kommissionsberichte in Betracht. Im besonderen wurden die Berichte der parlamentarischen Einkommensteuerkommissionen herangezogen, und zwar:

1. Report from the Select Committee on Income and Property tax. 1851 und 52.
2. Report etc. 1861.
3. Report of the Departmental Committee on Income tax. 1905.
4. Report from etc. 1906.

d) Finance Accounts of the United Kingdom of Great Britain and Ireland.

e) The Statistical Abstracts for the United Kingdom.

f) The Reports of the Commissioners of H. M's. Inland Revenue.

g) The Reports of the Commissioners of H. M's. Custom's Revenue.

h) Public Income and Expenditure. 2 vols. London 1869.

i) Public Income and Expenditure. London 1897.

Anm. Die im Text und in den Tabellen gegebenen zahlenmäßigen Angaben beruhen durchweg auf dem in den genannten Quellen enthaltenen Material, das aber in seiner Zusammenstellung nicht durchaus einheitlich ist. Es ist dabei zu beachten, daß in den amtlichen Veröffentlichungen die Einnahmen in folgender Weise unterschieden werden:

1. Budgeteinnahmen (Budget estimates). Diese stellen den veranschlagten Betrag der Einnahmen dar, mit denen der Finanzminister für das kommende Finanzjahr rechnet.
2. Kasseneinnahmen (Exchequer receipts). Sie stellen die innerhalb des Finanzjahrs von den verschiedenen Einnahmeverwaltungen an die Reichskasse abgeführten Beträge dar. Sie sind daher verschieden von den
3. Roheinnahmen (Gross receipts), welche den Gesamtbetrag der von allen Einnahmeverwaltungen innerhalb des Finanzjahrs eingenommenen Gelder ohne Abzug der Gewinnungskosten, Rückzahlungen und ohne Rücksicht darauf, ob die betreffenden Einnahmen diesem Finanzjahr zugehören oder nicht, bedeuten; aber auch von den
4. Reineinnahmen (Net receipts), welche denselben Gesamtbetrag, aber nach Abzug der Rückzahlungen, Gewinnungskosten und dergl. bedeuten. Diese beiden Arten sind wieder zu unterscheiden von dem
5. Ertrag der Einnahmequellen (produce), der diejenigen Einnahmen darstellt, die gesetzlich in dem betreffenden Finanzjahr fällig waren, auch wenn sie aus irgendwelchen Gründen erst in einem folgenden Finanzjahr tatsächlich einliefen. Auch wird „gross und net produce" unterschieden, je nachdem die Gewinnungskosten ein- oder abgerechnet sind.

In dem den genannten Quellen entnommenen Material herrscht in der Wiedergabe dieser verschiedenen Formen keine Einheitlichkeit, und es hat sich wegen der fehlenden Unterlagen als unmöglich erwiesen, diese Einheitlichkeit durch Rechnung herzustellen. Die entstehenden Unterschiede sind jedoch für die Endergebnisse ohne Belang.

2. Literatur.

a) Allgemeine Literatur.

Bastable, C. F., Public Finance. 3rd. ed. London 1903. (Zit. Bastable, Finance.)
Baxter, R. D., The Taxation of the United Kingdom. London 1869.
Benda, K., R. Peels Finanzsystem. Berlin 1842.
Brassey, T., Sixty Years of Progress. London 1906.
Buxton, S., Finance. 2 vols. London. (Zit. Buxton, Finance.)
„ „ Mr. Gladstone as Chancellor of the Exchequer. London 1901.
Clapham, I. H., Great Britain and Free-trade. London 1909.
Disraeli, B., Mr. Gladstones Finance. London 1862.
Doubleday, Political Life of Sir Robert Peel. 2 vols. London 1856.
Dowell, St., A History of Taxation and taxes in England. 4 vols. London 1884. (Zit. Dowell, History.)
Gladstone, W. E., The Midlothian Speeches. Edinburgh 1885.
„ „ „ The financial lessons of 1866. London 1867.
Heathfield, R., Fallacies of taxation. London 1851.
Hewins, W., Lecture on Tariff Reform. London 1907.
Hubbard, I. G., National Finance. London 1880.
„ „ „ Local and Imperial Taxation. London 1895.

Lauterbach, E., Die Staats- und Kommunalbesteuerung in Deutschland, England, den Vereinigten Staaten von Amerika und den englischen Kolonien. Berlin 1906.
Leroy-Beaulieu, Traité de la Science des Finances. 2 tomes. 4. éd. Paris 1888. (Zit. Leroy-Beaulieu, Finances.)
Lesli, Cl., Die Reform der Finanzen. Übers. von Broemel. Berlin 1872.
Levy, Leo, History of British Commerce and the Economic Progress of the British Nation. 1763/1870. 2nd ed. London 1880.
Mac Culloch, I. R., An Article, practical and theoretical on taxation. Edinburgh 1860.
Mills, I. S., Landmarks of British fiscal History. London 1908.
Noble, J., Fiscal Reform. London 1865.
„ „ Fiscal Legislation. London 1867.
„ „ Suggestions for a revision of taxation. London 1868.
„ „ The Queen's taxes. London 1870.
„ „ National Finance. London 1875.
„ „ 53 years of Taxation and Expenditure. London 1882.
Northcote, St., Twenty Years of Financial Policy. London 1862. (Zit. Northcote, Policy.)
Parnell, H., On Financial Reform. 2nd. ed. London 1830.
Raumer, Fr. v., Das britische Besteuerungssystem. Berlin 1810.
Rogers, Th., Cobden and modern Political Opinion. London 1873.
Rosebery, Peel. London 1899.
Sargant, W. L., Taxation, past, present and future. London 1864.
Tabberner, J., Direct taxation and Parliamentary Representation. London 1860.
Vocke, W., Geschichte der Steuern des Britischen Reiches. Leipzig 1866.
Wagner, A., Die britische und französische Besteuerung in ihrer neuesten Entwicklung. Leipzig 1876.

b) Einkommensteuerliteratur.

Anonym, Abstract of an Act for Increasing the Assessed taxes. Chelmsford 1798. (British Museum.)
„ The most accurate Abstract of the Act to grant etc. London 1798. (British Museum.)
„ Observations etc. on an Act to grant etc. London 1798. (British Museum.)
„ The Duty on Income. York 1799. (British Museum.)
Carter, R., The Income tax. London 1907.
„ „ The simplex Guide to Income tax. London 1908.
„ „ A Guide to Income tax Practice. London 1911.
Cartmell, J. A., The Finance Acts 1894, 1896, 1898 and 1900. London 1901.
Dowell, St., The Acts relating to the Income tax. 6. ed. London 1908. (Zit. Dowell, Inc. tax Acts.)
Ellis, A., A Guide to the Income tax Acts. London 1893.
Fawcett, H., Manual of Political Economy. 6. ed. London 1883.

Forward, C., All about the Income tax. London 1909.

Fry, Th., The Income tax anomalies. London 1903.

„ „ The Income tax burden. London 1904.

„ „ The Finance Act 1907. London 1908.

„ „ The Income tax Incubus. London 1909.

Hill, J., The English Income tax. London 1899.

Hubbard, J. G., How should an Income tax be levied. London 1852.

„ „ „ Gladstone on the Income tax. London 1885.

Isaacs, C., Income tax on Earnings. London 1909.

„ „ The Income tax. London 1910.

Kemm, W., A Word about the Income tax. London 1885.

Maitland, James, Thoughts on Finance. London 1797.

„ „ A letter on the present measures of Finance. London 1798.

Maitland, John, The Property and Income tax. London 1853.

Manes, K., Die Einkommensteuer in der englischen Finanzpolitik und Literatur bis zu W. Pitts Tode. Festgaben für W. Lexis. Jena 1907. (Zit. Manes, Einkommensteuer.)

Scarff, A., The Income tax Problem. London 1905.

c) Literatur aus Zeitschriften.

1. Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften.

Nasse, Über die Reformen im britischen Steuerwesen seit der Wiedereinführung der Einkommensteuer durch Sir R. Peel. B. X. 1854.

Kries, Grundzüge und Ergebnisse der englischen Einkommensteuer. B. X. 1854.

2. Finanzarchiv.

Inhülsen, Die geschichtliche Entwicklung und heutige Gestaltung der englischen Einkommensteuer. B. XII. 1896.

Inhülsen, Die englischen Finanzpläne für das Finanzjahr 1908/09. B. XXV. 1908.

Huncke, Die Entwicklung der Einkommensteuer und der Einkommen in England in den letzten 20 Jahren. B. XXII. 1905.

3. The Economic Journal.

Blunden, G. H., The position and function of the Income tax in the British Fiscal System. Vol. II.

Blunden, G. H., A progressive Income tax. Vol. V.

„ „ „ The Future of the Income tax. Vols. V and XI.

Bastable, C. F., Taxation of Revenue as a Canon of Finance. Vol. XIII.

Bowley, A., Tests of National Progress. Vol. XIV.

White, D., Reform of Income tax and Estate Duty. Vol. XXI.

4. Journal of the Statistical Society.

Levy, Leo, The Reconstruction of the Income and Property tax. Vol. XXXVII.

Elliot, Th. H., Annual taxes on Property and Income. Vol. L.

Giffen, R., Recent accumulations of Capital in the United Kingdom. Vol. XLI.

5. Political Science Quarterly.

Cohn, G., Income and Property taxes. Vol. IV.

Seligman, E., The Income tax. Vol. IX.

6. Journal of Political Economy.

West, M., The Income tax and the National Revenue. Vol. VIII.

7. Westminster Review.

Burns, I., A graduated Income tax. Nov. 1887.

Hook, A., Earned and unearned Incomes and the Income tax. Febr. 1906.

8. Palgrave's Dictionary.

Bower, E., The Income tax in the United Kingdom. Vol. II.

9. American Economical Association.

Seligman, E., Progressive taxation in theory and practice. Vol. IX.

10. Journal des Économistes.

Esquirou de Parieu, Les Impôts généraux sur la Propriété et le Revenu dans la Grande Bretagne et l'Irlande. 2. sér. tome 6. Avril 1855.

Fix, Des premières réformes financières de Peel. 1845.

11. Bulletin de Statistique.

Les crédits extraordinaires et l'income tax. Vol. XII. 1882.

---

3. Die englischen Finanzminister seit Pitt.

1. Minister	Finanzminister	Eingebrachte Budgets
Pitt	Pitt	1783/1801
Addington	Addington	1802/1804
Pitt	Pitt	1805 und 1806
Grenville	Petty	1807
Portland	Perceval	1808/10
Perceval	Perceval	1811 und 1812
Liverpool	Vansittart u. Robinson	1812/26
Canning	Canning	1827
Goderich	Herries	1828
Wellington	Goulburn	1829 und 1830
Gray und Melbourne	Althorp	1831/34
Peel	Peel	1835
Melbourne	Rice und Baring	1836/41
Peel	Goulburn	1842/64

1. Minister	Finanzminister	eingebrachte Budgets
Russel	Wood	1847/51
Derby	Disraeli	1852
Aberdeen	Gladstone	1853 und 1854
Palmerston	Lewis	1855/57
Derby	Disraeli	1858
Palmerston u. Russel	Gladstone	1859/66
Derby	Disraeli	1867
Disraeli	Hunt	1868
Gladstone	Lowe und Gladstone	1869/73
Disraeli	Northcote	1874/79
Gladstone	Gladstone u. Childers	1880/85
Salisbury	Hicks-Beach	1886
Gladstone	Harcourt	1886
Salisbury	Goschen	1887/92
Gladstone u. Rosebery	Harcourt	1893/95
Salisbury	Hicks-Beach	1896/1902
Balfour	Ritchie und Austen Chamberlain	1903/05
Campbell-Bannerman	Asquith	1906/08
Asquith	Lloyd George	1909/12

Lebenslauf.

Ich bin am 27. Juli 1889 in Konstanz geboren und evangelisch-protestantisch getauft. In Konstanz und in Überlingen am Bodensee besuchte ich zunächst $3^1/_2$ Jahre die allgemeine Volksschule, ging von 1899 bis 1905 in die Realschule zu Überlingen und von 1905 bis 1908 in die Oberrealschule zu Konstanz, die ich mit dem Reifezeugnis im Juli 1908 verließ. Darauf studierte ich an den Universitäten Heidelberg, München und Leipzig und widmete mich vor allem dem Studium der Nationalökonomie, der neueren Geschichte, der Philosophie, daneben auch der englischen und deutschen Literatur und der Kunstgeschichte. In Leipzig nahm ich an den Übungen der Vereinigten staatswissenschaftlichen Seminare teil und empfing hier durch Herrn Geheimrat Prof. Dr. K. Bücher die Anregung zu meiner Arbeit. Zur Vollendung derselben machte sich im Sommer 1912 eine Reise nach London nötig, wo ich am Britischen Museum arbeitete. Zu dieser Reise ist mir aus der K. Bücher-Stiftung ein wesentlicher Beitrag zuteil geworden, dessen ich auch an dieser Stelle dankbar gedenke.

Leipzig, am 27. Februar 1913.

Friedrich Wilhelm Harzendorf.